

N° 455107

CPAM du Puy-de-Dôme

Section du contentieux

Séance du 15 mars 2024

Lecture du 22 mars 2024

CONCLUSIONS

M. Florian Roussel, rapporteur public

Les personnes publiques recourent fréquemment à la transaction. Votre jurisprudence les y autorise depuis la fin du 19^{ème} siècle¹, le Conseil d'Etat les y avait déjà encouragées dans une étude de 1993, intitulée « Régler autrement les conflits »², et le Gouvernement, désormais, les y incite également.

Ainsi, par exemple, une circulaire du 6 avril 2011³ souligne que la conclusion d'un tel accord doit être envisagée dans tous les cas où elle permet d'éviter un contentieux inutile et coûteux, tant pour l'administration que pour les autres parties. Elle pourra l'être également dans un souci d'apaisement, ou encore pour préserver l'image de la collectivité.

L'intérêt d'un tel règlement amiable est d'autant plus significatif que l'effet relatif de la transaction fait obstacle à ce que des tiers s'en prévalent ensuite pour réclamer leur propre dû. Mais cette garantie est-elle si solide à l'égard des organismes de sécurité sociale ayant servi des prestations à la victime d'un dommage corporel ? C'est cette question, lourde d'enjeux pour les praticiens, qui a justifié que votre formation de jugement soit finalement saisie du présent litige.

Celui a pour origine la blessure à la jambe dont a été victime le jeune A... B..., dans le cadre d'un jeu de ballon organisé par le centre de loisirs où il était accueilli. Ses parents ont reproché aux responsables de cette structure, gérée par la commune de Clermont-Ferrand, de ne pas avoir tenu compte de la contre-indication à une telle activité récréative que constituerait la maladie génétique dont leur fils est atteint. Ils ont saisi le tribunal administratif d'un recours indemnitaire et la CPAM du Puy-de-Dôme est intervenue dans l'instance aux fins d'obtenir le remboursement de ses débours.

¹ CE, 23 décembre 1887, Evêque de Moulins c/Etat, Dalloz Sirey 1889 p. 57 et s. ; CE, 17 mars 1893 Cie du Nord c/ ministre de la guerre p 245,

² Étude "Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative", adoptée le 4 février 1993

³ Circulaire relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les parents se sont ensuite désistés de leur action, après avoir conclu un protocole transactionnel avec la commune, portant sur une somme de près de 10 000 euros. Le tribunal, qui n'était plus saisi que de la demande de la caisse, a retenu qu'une faute était imputable à la collectivité et condamné celle-ci au versement d'une somme de l'ordre de 50 000 euros. En appel, la cour a annulé le jugement pour irrégularité, puis, statuant par voie d'évocation, a rejeté les conclusions de la CPAM, la commune n'ayant, selon elle, commis aucune faute.

Régularité du jugement

L'arrêt attaqué encourt la cassation en raison du motif retenu pour annuler le jugement du tribunal, à savoir le défaut de communication à la caisse d'un mémoire en défense par lequel la commune contestait le montant des débours de cet organisme.

Il résulte en effet de votre jurisprudence C...⁴ que la méconnaissance du principe du contradictoire ne peut être utilement invoquée par une partie à qui cette irrégularité n'a pas préjudicié. Or, en l'espèce, la non-communication à la CPAM du mémoire de la commune n'a pu porter atteinte aux droits de la collectivité. L'essentiel pour elle était que ses écritures aient été prises en compte par le tribunal, ce qui a bien été le cas.

L'erreur de droit ainsi commise justifie la cassation totale de l'arrêt, les juges d'appel s'étant mépris sur leur office en statuant ensuite, à tort, par la voie de l'évocation. La solution paraît inéluctable en l'état de votre jurisprudence (CE, 18 juin 2007, D..., n° 279194), même si on pourra la trouver sévère, dans la mesure où, en l'absence d'une telle erreur, la cour n'en aurait pas moins rejeté les conclusions indemnitaires de la caisse pour le même motif que celui qu'elle a retenu.

Vous pourriez bien sûr en rester à une telle cassation purement formelle et renvoyer l'affaire à la cour pour qu'elle se prononce de nouveau, trois ans plus tard, sur l'ensemble des questions en débat, dans les mêmes termes que précédemment, mais un tel choix ne serait guère conforme à l'idée que l'on peut se faire d'une bonne administration de la justice. C'est pourquoi il nous semble d'autant plus opportun que vous vous saisissiez de ce litige pour trancher la question évoquée à titre introductif.

Portée de la transaction

Exposé du moyen et éléments de contexte général

⁴ CE, 15 mars 2000, n°185837, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- La caisse reproche, en effet, à la cour d'avoir commis une autre erreur de droit en jugeant que la responsabilité de la commune n'était pas engagée à son égard, alors que la transaction conclue entre la collectivité et la victime permettrait, par elle-même, de reconnaître son droit à indemnisation. Ce moyen, né de l'arrêt attaqué, et, en tout état de cause, esquissé par la caisse en première instance, n'est pas inopérant.
- De prime abord, une telle argumentation paraît se heurter à l'effet relatif des transactions, qui, ainsi que l'énonce l'article 2051 du code civil, ne lient pas les intéressés qui n'y ont pas été parties et ne peuvent être opposées par eux⁵. De tels accords ne peuvent ainsi faire obstacle à l'action des tiers tendant à la réparation de leur propre préjudice (V. CE, 28 novembre 1990, OPHLM de la Meuse n° 30875, B). Et ces derniers ne peuvent, a fortiori, s'en prévaloir.
- Vous n'avez cependant jamais eu à vous demander s'il y avait lieu de déroger à ce principe solidement ancré dans le cas d'un recours subrogatoire formé par un organisme de sécurité sociale. Les liens de ce dernier avec son assuré sont-ils tels que la transaction à laquelle il n'est pas partie créerait des droits à son profit ?
- Par une décision du 21 avril 2022⁶, publiée au bulletin, la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation a répondu par l'affirmative, à l'occasion d'un litige opposant une caisse de sécurité sociale aux laboratoires Servier, dans le cadre de l'affaire dite du « Médiateur ».

Se démarquant de la position exprimée par son avocat général, elle a ainsi retenu que la personne qui transige avec la victime d'un dommage corporel « *admet par là-même, en principe, un droit à indemnisation de [cette dernière], dont la caisse, subrogée dans ses droits, peut se prévaloir* ». Dès lors, il « *incombe ... aux juges du fond, saisis du recours subrogatoire de la caisse qui n'a pas été invitée à participer à la transaction, d'enjoindre aux parties de la produire pour s'assurer de son contenu et, le cas échéant, déterminer les sommes dues à la caisse (...)* ».

- Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s'est, **d'une part**, fondée sur trois articles du code de la sécurité sociale, qui marquent la spécificité de l'action de ces organismes :

1° Son article L. 376-1, qui qualifie leur recours de « subrogatoire » ;

2° Son article L. 376-3, qui prévoit que le règlement amiable intervenu entre un tiers et leur assuré ne peut leur être opposé qu'autant qu'ils ont été invités à y participer ;

⁵ Il en est de même de ses articles 2048 et 2049, qui circonscrivent l'objet de la transaction.

⁶ n° 20-17.185

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

3° Son article L. 376-4, qui énonce que s'ils n'ont pas reçu d'information sur un tel règlement, une fois celui-ci intervenu, la prescription ne peut leur être opposée et une pénalité leur est due.

Il est ainsi déduit de ces dispositions combinées que le droit à indemnité reconnu à la victime doit l'être également à la caisse et qu'il ne peut, du moins en principe, être remis en cause par le juge saisi de son recours subrogatoire.

▪ *D'autre part*, la Cour s'est également référée à sa jurisprudence, de portée plus générale, selon laquelle le tiers à un contrat peut invoquer à son profit, comme constituant un fait juridique, la situation créée par cette convention⁷.

Sa décision cite un précédent du 10 novembre 2021⁸, qui confère une portée étendue à ce principe, en retenant qu'un employeur dont la responsabilité est mise en cause par une caisse peut se prévaloir des stipulations du protocole d'accord entre les organismes sociaux et les entreprises d'assurance du 14 mai 1983, par lesquelles les parties s'engagent à ne pas régler leurs litiges selon les dispositions de la loi « Badinter » du 5 juillet 1985 relatives aux accidents de la circulation. Une telle renonciation à se prévaloir des règles de droit commun de la responsabilité a ainsi été assimilée à un fait juridique, opposable à tous.

La décision du 21 avril 2022 étend cette logique, en ce qui concerne, cette fois, les seuls organismes de sécurité sociale, en assimilant également à un fait juridique le « droit à indemnisation » né de la transaction. Sa décision du 10 novembre 2021 n'aurait, en effet, permis à la caisse que d'invoquer une éventuelle renonciation, expresse et non équivoque, des Laboratoires Servier à contester l'engagement de leur responsabilité. Or, cette condition n'était pas satisfaite, la transaction conclue par cette société n'ayant même pas été communiquée et une telle renonciation ne pouvant se présumer.

▪ La solution retenue par la Cour dans l'affaire du Médiateur est ainsi très innovante, ainsi que l'ont relevé les quelques commentaires dont elle a fait l'objet dans la doctrine civiliste. Sa portée est d'autant plus étendue qu'elle est transposable aux recours des autres tiers payeurs mentionnés à l'article 29 de la loi « Badinter », tels que les mutuelles et tout organisme, public ou privé, y compris des assureurs, ayant pris en charge des frais de traitement médical et de rééducation, le régime de leur recours subrogatoire, défini par cette loi, étant analogue à celui des caisses.

⁷ V. par ex. Com., 31 mars 2009, n° 08-15.655

⁸ Civ 2ème, n° 19-24.696

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Analyse

Il pourrait être tentant de reprendre à votre compte cette approche très favorable à ces différents organismes, tant en raison de ses mérites intrinsèques que pour des considérations d'harmonisation de jurisprudence entre les deux ordres de juridiction - considérations auxquelles vous êtes, comme vos homologues du quai de l'Horloge, particulièrement sensibles en matière de réparation du dommage corporel. Si nous vous proposons finalement de vous en démarquer, c'est pour cinq séries de raisons.

En premier lieu, nous n'avons identifié aucune disposition législative, expresse ou même implicite, qui dérogerait au principe de l'effet relatif des transactions, en reconnaissant aux tiers payeurs un tel droit à indemnisation⁹.

En particulier, l'article L. 376-1 n'envisage rien de tel, puisqu'il impose uniquement d'appeler les caisses en déclaration de jugement commun, en cas d'instance contentieuse.

De même, si l'article L. 376-3 prévoit l'inopposabilité à la caisse du règlement amiable entre le tiers et l'assuré, il ne peut en être déduit, réciproquement, que cet organisme pourrait se prévaloir d'un tel accord.

Quant à l'article L. 376-4, ses dispositions n'imposent l'information des caisses que sur l'accord « conclu ». Leur objet est donc non pas qu'elles soient associées à l'élaboration de la transaction mais qu'elles disposent de suffisamment d'éléments pour engager leur propre recours, lorsque celui-ci ne peut se greffer à celui de la victime. Et les seules conséquences légales qui découlent du non-respect de cette exigence d'information a posteriori sont le versement d'une pénalité et l'imprescriptibilité de l'action de la caisse. Ainsi que le confirment les travaux préparatoires, le législateur n'avait pas d'autre ambition lorsqu'il a introduit ces dispositions¹⁰.

⁹ Dans le cadre de la procédure de règlement amiable devant la commission de conciliation et d'indemnisation, les articles L. 1142-14 et 15 du CSP prévoient certes que, lorsque cette commission conclut à l'engagement de responsabilité du professionnel ou établissement de santé, l'assureur de celui-ci fait une offre à la victime, et s'il s'y refuse, l'ONIAM se substitue à lui et que, dans les deux cas, les prestations versées par les tiers payeurs sont déduites de l'offre et versées directement à la caisse, sans qu'elle ait participé à la procédure de règlement amiable. Cependant, si l'assureur choisit de ne pas faire d'offre à la victime ou au tiers payeur, il appartiendra à celui-ci de saisir le juge d'un recours subrogatoire en démontrant que la responsabilité de l'établissement est bien engagée.

¹⁰ L'avocat général le soulignait dans ses observations sur la décision du 21 avril 2022, en citant la présentation du rapporteur du projet de loi justifiant ces dispositions de la façon suivante : « Le présent article vise donc à renforcer la sanction du défaut d'information des caisses de sécurité sociale par l'assureur du tiers responsable d'un accident de droit commun ou du travail, en créant une sanction spécifique de l'assureur en cas de défaut d'information de l'existence d'un règlement amiable, en renforçant la sanction existante en cas de défaut d'information de la survenance d'un accident, et en précisant le régime de ces deux sanctions » Cette disposition

En résumé, ces trois articles font obstacle à ce que l'indemnité versée à la victime porte sur des préjudices pris en charge par les tiers payeurs (caisse, mutuelle ou assureur) et ils imposent l'information de ces organismes sur le règlement amiable conclu avec la victime, afin de leur permettre de faire ensuite valoir leurs propres droits. Si ces deux exigences légales sont bien respectées, ce qui, au passage, a bien été le cas en l'espèce, la transaction, même conclue en l'absence de la caisse, ne pourra lui préjudicier.

En deuxième lieu, un tel droit à indemnité ne nous paraît davantage pouvoir se déduire, en l'absence de fondement légal plus précis, du caractère subrogatoire du recours des tiers payeurs.

* En droit commun, la transaction conclue par le subrogeant avec le responsable du dommage fait obstacle à ce que le subrogé agisse ultérieurement contre ce dernier. Ainsi, par exemple, la transaction entre l'assuré et le responsable met en échec l'action subrogatoire de l'assureur.

Si l'article L. 376-3 précité exclut, par dérogation à ce principe, qu'un tel accord soit opposable à la caisse, il serait néanmoins paradoxal que la notion de subrogation soit mobilisée pour en tirer des conséquences radicalement opposées, à savoir la reconnaissance d'un droit à indemnisation au profit de cet organisme.

* La solution ne nous semble pas davantage pouvoir s'inscrire dans la continuité de votre jurisprudence relative au régime spécifique du recours subrogatoire des tiers payeurs.

Vous considérez, en effet, de longue date, que ceux-ci exercent, à bien des égards, un droit qui leur est propre (V. CE, 31 mars 1999, CPAM du Vaucluse, n° 181735), au motif qu'ils demandent réparation de prestations versées au profit de leur assuré, qui n'a, en général, pas eu à avancer les dépenses correspondantes. C'est ce qui justifie que le sort de leurs demandes et le sort de celles de la victime ne soient pas liés en toutes circonstances, comme c'est le cas d'ordinaire entre le subrogeant et le subrogé.

En qualifiant expressément de subrogatoire l'action des tiers payeurs, au détour d'un amendement parlementaire voté en 2006, le législateur a uniquement entendu remettre en cause le caractère prioritaire jusqu'alors reconnu à leurs droits sur ceux de la victime. Son intention ressort du 3^{ème} alinéa de l'article L. 376-1. Pour le reste, votre jurisprudence sur le régime de leur recours n'en a pas été affectée.

législative n'a pas d'autre ambition ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ainsi, par dérogation à la conception classique de la subrogation, il ne peut leur être opposé le désistement de la victime principale, le rejet de sa demande pour irrecevabilité (CE, 17 septembre 2012, ONIAM, n° 360280, A¹¹) ou la transaction qu'elle a conclue (CE, 24 avril 2012, CHI de Sèvres, n° 329737, B). Réciproquement, la décision définitive rendue sur le recours de la caisse ne s'oppose pas à l'action de la victime, comme vous l'avez jugé, très récemment, dans une décision Groupe hospitalier de la Haute-Saône rendue le 1^{er} décembre dernier¹².

Il est vrai que vous avez également aménagé les conditions d'exercice du recours de ces organismes, lorsque celui-ci se greffe sur l'action de la victime, de façon à prendre en compte les contraintes matérielles qui sont les leurs. Ils peuvent ainsi solliciter, pour la première fois en appel, le remboursement de leurs débours, même lorsqu'ils ont été mis en cause en première instance sans avoir produit (V. Section, 1^{er} juillet 2005, E..., p. 301). Cependant, la reconnaissance prétorienne d'un droit à indemnité serait d'une tout autre portée que ces aménagements de procédure contentieuse, aussi significatifs soient-ils. Et surtout, elle se heurterait, cette fois, à un autre intérêt public, celui de la personne mise en cause.

* La circonstance que la valeur juridique des transactions puisse être parfois assimilée à celle des décisions de justice (V. décision n° 2013-340 QPC du 20 septembre 2013, s'agissant du régime fiscal des indemnités de licenciement) ne nous semble pas réellement modifier les termes du débat. En effet, vous vous êtes toujours refusés à tirer d'une décision de condamnation l'existence d'un droit à indemnité de la victime dans le cadre d'une action ultérieure, que ce soit en vue de la réparation d'autres chefs de préjudice (CE, 20 décembre 2022, société Pacifica, n°445319, A) ou de l'aggravation ultérieure de son état de santé (CE, 15 novembre 2017, F..., n° 400989, 401065, B). Il serait donc difficile de justifier que le tiers payeur subrogé se voie, quant à lui, reconnaître un tel droit.

Au vu de la difficulté ainsi rencontrée pour déduire le droit à indemnité des caisses de la loi ou même, plus généralement, du caractère subrogatoire de leur recours, on comprend que la Cour de cassation ait fait le choix de s'appuyer également sur sa jurisprudence relative à l'invocabilité par les tiers de la situation de fait créée par le contrat. La doctrine, en particulier le Pr Patrick Jourdain¹³, a souligné l'importance de ces considérations dans la solution retenue et rien, dans les termes de la décision, ne suggère qu'il s'agirait d'un motif surabondant

¹¹ V. également, 5/4, 24 juillet 2009, Centre hospitalier de Riom, n° 306578, inédite ; 5/4, 10 octobre 2011, CHU d'Angers, n° 328500, aux tables sur un autre point

¹² 5/6, 1 décembre 2023, n° 471514, B

¹³ RTD Civ. 2022 p.145 - Recours des tiers payeurs : le protocole d'accord assureurs-organismes sociaux est opposable à la caisse par le tiers responsable

Or, et c'est notre *troisième point*, votre jurisprudence est déjà en net décalage avec celle du juge judiciaire sur cette question, dans la mesure où vous ne souscrivez pas à l'orientation, aujourd'hui privilégiée par la Cour, vers une conception plus objective du contrat, traité comme un fait juridique invocable par les tiers¹⁴.

Vous jugez ainsi que les tiers ne peuvent se prévaloir des stipulations d'une convention, à l'exception de ses clauses réglementaires (V. CE 15 janvier 1984, OPHLM de la ville de Firminy, p. 672). Ils ne peuvent, en particulier, invoquer utilement une inexécution du contrat dans le cadre d'une action en responsabilité quasi-délictuelle (Sect., 11 juillet 2011, G..., n° 339409, A).

Vous reprenez également, en décalage, là encore, avec la jurisprudence judiciaire¹⁵, qu'un tiers à une transaction ne peut invoquer à son profit une clause par laquelle l'administration renonce à toute réclamation (7/2, 21 octobre 2019, Sté coopérative métropolitaine d'entreprise générale, n° 420086, B). L'exception très circonscrite apportée à ce principe dans votre décision Société coopérative métropolitaine d'entreprise générale du 11 octobre 2021¹⁶, dans le cas particulier des rapports entre participants à une même opération de construction, ne suffit pas à en altérer la portée.

▪ *En quatrième lieu*, la transposition en droit public de la solution retenue par la Cour soulève une autre difficulté, en lien avec l'application du principe, posé par votre décision de section H...¹⁷, en vertu duquel l'administration ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas.

Si ce principe a, depuis lors, donné lieu à de multiples déclinaisons, on oublie parfois que dans l'affaire en cause, il vous a précisément permis de justifier la divergence introduite avec la jurisprudence judiciaire, qui s'oppose à toute remise en cause de la transaction pour cause de lésion. Dans leur chronique à l'AJDA, le président Labetoulle et Pierre Cabanes¹⁸ relevaient que le juge administratif peut difficilement, tel un « *officier ministériel* », « se

¹⁴ L'entrée en vigueur du nouvel article 1200 du code civil, issu de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016, ne nous paraît pas modifier sensiblement modifier les termes du débat. Il énonce en effet que : « *Les tiers doivent respecter la situation juridique créée par le contrat./ Ils peuvent s'en prévaloir notamment pour apporter la preuve d'un fait* ». L'article 1199 dispose quant à lui : « *Le contrat ne crée d'obligations qu'entre les parties./ Les tiers ne peuvent ni demander l'exécution du contrat ni se voir contraints de l'exécuter, sous réserve des dispositions de la présente section et de celles du chapitre III du titre IV* ».

Or, il ne s'agit pas ici de prouver un « fait » mais une faute, ce qui implique une opération de qualification juridique, impliquant au préalable de définir les obligations légales de la personne mise en cause.

¹⁵ Civ. 1re, 25 février 2003, n° 01-00.890, au Bull ; Soc, 14 mai 2008, n° 07-40.946, au Bull.

¹⁶ 7/2, n° 438872, A

¹⁷ CE, Section, 19 mars 1971, n°79962, A

¹⁸ AJDA 1971 p. 274

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sentir lié lorsque les parties lui demandent de reprendre les termes d'un accord dans leur jugement, leur donnant ainsi la solennité et le caractère exécutoire d'une décision de justice ». « *Parce que les litiges qui leur sont soumis ne sont pas de la même nature, le juge administratif et le juge judiciaire ont élaboré l'un et l'autre avec une égale logique des techniques distinctes qui correspondent à deux conceptions du rôle du juge* », ajoutaient-ils en conclusion.

Cette différence d'approche nous sembler constituer un argument supplémentaire tendant à circonscrire les effets de la transaction, en particulier dans les hypothèses où l'absence de fait générateur de responsabilité ne fait aucun doute.

Le pourvoi objecte, il est vrai, que la personne publique a librement conclu la transaction et qu'elle est tenue par les obligations qui en découlent, y compris envers les tiers payeurs. Cependant, la collectivité ne s'est engagée, par voie contractuelle, qu'à verser à la victime une somme déterminée. Elle ne saurait être regardée comme ayant régulièrement transigé sans connaître le montant total de l'indemnité due en contrepartie de la renonciation à agir à son encontre¹⁹.

Une telle fiction juridique est d'autant plus difficile à soutenir que l'administration ignorera même parfois, en toute bonne foi, jusqu'à l'existence des droits du tiers payeur, en particulier lorsqu'il s'agit d'une mutuelle ou d'un assureur privé ayant versé un complément d'indemnisation à la victime, en plus des prestations servies par la caisse de sécurité sociale.

Enfin, le risque d'octroi d'une indemnisation injustifiée est d'autant plus fort qu'alors que la victime aura parfois renoncé, au terme de la négociation, à une part de ses droits éventuels, la collectivité se verra contrainte de rembourser aux tiers payeurs l'intégralité de leurs débours, sans avoir fait, en ce qui la concerne, la moindre concession. Critiquant la décision du 21 avril 2022, le Pr I...²⁰, reprenant l'une des objections émises par l'avocat général, relevait, à cet égard, qu' « *il n'est pas tout à fait exact de considérer qu'une transaction implique une reconnaissance de responsabilité (...). La transaction éteint un litige sans qu'aucune des parties ne reconnaisse ses torts mais simplement parce que les parties, précisément désireuses d'éviter toute appréciation juridique de leurs mérites et fautes respectifs, s'accordent des concessions réciproques* ».

¹⁹ D'ailleurs, la Cour de cassation elle-même, si elle permet à la caisse de se prévaloir de la situation juridique créée par ce contrat, ne va pas jusqu'à considérer que la responsabilité de l'auteur des faits serait engagée sur un terrain contractuel.

²⁰ H. I..., « La pleine portée donnée au caractère translatif du paiement subrogatoire », RTD Civ. 2022, p. 388

Comme l'illustre le présent litige, le versement d'une indemnité modeste à la victime peut être justifié, y compris sur le plan légal, au regard de l'incertitude juridique sur l'engagement de la responsabilité de l'administration. L'équilibre de la transaction, et même sa régularité, seraient remis en cause s'il devait être considéré que celle-ci s'est implicitement engagée à indemniser intégralement la caisse, alors qu'elle ignorait le montant de ses débours.

La reconnaissance d'un tel engagement ne pourrait se justifier que dans une logique de sanction à l'égard de la collectivité. Mais nous avons vu que deux éléments faisaient défaut : une obligation juridique qui aurait été méconnue et un texte prévoyant une telle sanction...

En dernier lieu, sur le plan de l'opportunité, la solution retenue par vos homologues judiciaires ne nous paraît pas s'imposer avec une telle évidence qu'elle permettrait de surmonter les réserves précédemment exposées.

* Il existe certes d'excellentes raisons pour vouloir inciter les parties à impliquer les tiers payeurs dans leurs échanges, en particulier en raison du lien entre les droits de la victime et les leurs, ainsi que des éventuelles difficultés qui résulteraient de leur évaluation dans le cadre de deux instances distinctes.

De même, il n'est pas injustifié de chercher à simplifier l'action contentieuse de ces organismes, en les dispensant d'avoir à démontrer l'existence d'une faute imputable à la personne qui vient d'accepter de verser une indemnité à la victime. On pense notamment au cas, dont la Cour était saisie, d'un contentieux sanitaire très complexe, comportant un volet pénal.

Sans la sous-estimer, la portée de ces arguments d'opportunité est toutefois à relativiser. En particulier, quoi que vous jugiez, il demeurera des hypothèses dans lesquelles le juge devra se prononcer sur la responsabilité de l'administration à l'occasion d'un recours formé par le seul tiers payeur. On pense notamment aux hypothèses de désistement de la victime ou de rejet pour irrecevabilité de son action, et surtout à celle dans laquelle la caisse a bien été associée à la transaction, sans qu'un accord ait pu être trouvé sur le montant des débours. Nous reviendrons tout à l'heure sur les modalités d'évaluation de ses droits dans ces configurations.

Et par ailleurs, même lorsque leur action ne se greffe pas à celle de la victime, ces organismes peuvent fréquemment s'appuyer sur une expertise médicale ou, à défaut, en solliciter la réalisation. On ne saurait donc considérer qu'ils se trouvent dans l'incapacité de démontrer l'engagement de la responsabilité de la collectivité lorsqu'ils exercent un recours autonome.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

* En sens inverse, si elles ont, demain, conscience, des implications directes de l'accord conclu sur les droits de la caisse – au-delà donc de la seule obligation d'information sur son existence posée à l'article L. 376-4 -, les administrations les mieux informées risquent d'être beaucoup plus réfractaires à l'idée de s'engager dans une telle démarche, les enjeux financiers étant souvent beaucoup plus lourds.

* L'argument selon lequel il serait loisible à la personne publique, pour faire obstacle au recours du tiers payeur, d'engager une action en nullité de la transaction conclue avec la victime n'emporte pas davantage la conviction. L'exercice d'une telle action ne reposerait sur aucune base légale, qui fixerait notamment un délai de forclusion. En outre, il pourrait donner lieu à des configurations contentieuses complexes et ses conséquences pourraient être excessivement lourdes pour les victimes de dommages corporels, qui risqueraient de se voir contraintes de rembourser, plusieurs années plus tard, les importantes sommes perçues dans ce cadre.

* Enfin, la solution défendue par le pourvoi soulève d'importantes difficultés de mise en œuvre. Si vous la reteniez, la transaction aurait, à n'en pas douter, régulièrement les honneurs du recueil Lebon dans les prochaines années – ce qui ne serait pas le moindre des paradoxes, s'agissant d'un acte précisément destiné à prévenir des litiges ultérieurs...

Parmi les éléments d'incertitude, certains portent sur les conditions requises pour la reconnaissance du droit à indemnité : faut-il l'admettre dès lors que la caisse n'est pas partie à la transaction ? ou seulement lorsqu'elle n'a pas été invitée à y participer ? Et si oui, comme semble l'avoir retenu la Cour, que faire si cette invitation a été très tardive ou lorsque l'administration n'a adressé au tiers payeur qu'une offre très insuffisante ?

Autre point délicat : comment déterminer la portée du droit à indemnité ? Comment, en particulier, apprécier, en l'absence de mention en ce sens dans la transaction, si celle-ci a entendu prendre en compte un éventuel partage de responsabilité ou encore un coefficient de perte de chance ? Il sera bien périlleux pour le juge de chercher à reconstituer l'intention des parties à l'issue des négociations engagées.

Et surtout, la Cour de cassation s'est bornée à poser le « principe » d'un tel droit. Or, si un principe appelle généralement des exceptions, sa décision ne permet pas de les identifier.

Proposition subsidiaire

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans ces conditions, si vous nous ne suiviez pas, en reprenant à votre compte la position récente de vos homologues judiciaires, il nous semble qu'il serait opportun que vous explicitiez la solution, afin de ne pas laisser les praticiens dans l'incertitude.

- Une première interprétation possible serait de conférer une portée très étendue à cette jurisprudence. L'absence de droit à indemnité, par dérogation au principe posé, devrait alors ressortir du contenu du protocole transactionnel lui-même, et non pas d'autres éléments du dossier qui remettraient en cause la responsabilité du signataire.

On songe à l'hypothèse, rarissime, dans laquelle la transaction mentionnerait expressément que l'administration ne s'estime pas responsable du dommage. Peut-être en irait-il de même en cas d'indemnisation d'un simple « préjudice moral » d'un montant dérisoire.

Difficile, en revanche, si on suit cette logique, et sauf à paralyser l'application du principe du droit à indemnité, d'étendre cette dérogation au cas où le protocole ne reconnaît pas en toutes lettres la responsabilité du débiteur mais privilégie des formulations usuelles, indiquant qu'il n'équivaut pas à une telle reconnaissance.

- C'est pourquoi il nous semblerait plus pertinent de privilégier une approche différente, selon laquelle le principe du droit à indemnité au profit du tiers payeur cède lorsque la transaction conclue avec la victime est entachée de nullité.

En effet, à supposer même que la caisse soit assimilée à une partie à la transaction, il n'en résulterait pas, pour autant, que tout contrôle du juge administratif devrait être exclu sur le bien-fondé de sa créance, mais uniquement que ce contrôle serait nettement plus distancié.

Votre décision H... en a posé le principe dans le cas d'une transaction intervenue au cours de l'instance contentieuse, et la solution a ensuite été étendue, par votre décision d'assemblée Syndicat intercommunal de L'Hay-les-Roses du 6 décembre 2002²¹, à certaines hypothèses²² dans lesquelles l'accord vise à prévenir un tel litige. Vous jugez ainsi que la transaction est illégale si son objet n'est pas licite, si elle constitue une libéralité ou si elle méconnaît une autre règle d'ordre public (V. décision d'Assemblée Krupp Hazemag du 11 juillet 2008²³).

²¹ n° 249153

²² A savoir, lorsque la conclusion d'une transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières

²³ n° 287354

Ce même contrôle s'applique lorsque le juge²⁴ est saisi d'un recours en nullité de la transaction, émanant de l'une des parties ou d'un tiers s'étant vu octroyer une autorisation de plaider (V. Sect., 5 janvier 1966, J..., p. 6 et CE, 29 décembre 2000²⁵, K..., A).

En résumé, le principe posé par la jurisprudence H... impose au juge administratif de ne jamais renoncer au contrôle du bien-fondé de la créance de la victime. C'est son intensité qui sera variable selon les cas. En l'absence d'une transaction, ou si la personne qui l'invoque ne peut utilement s'en prévaloir, ce contrôle sera entier ; si la transaction est invocable, il sera, en général²⁶, plus distancié.

Ainsi, même si vous suiviez la position de vos homologues judiciaires, vous devriez reconnaître à la collectivité signataire la possibilité de contester le principe de l'engagement de sa responsabilité devant le juge saisi du recours subrogatoire, et ce dans les mêmes conditions que si vous aviez dû examiner la légalité de la transaction. Il appartiendrait ainsi à l'administration de démontrer que le versement de la somme demandée par la caisse constitue une libéralité.

Cette solution resterait cependant beaucoup moins protectrice pour la collectivité que celle qui a notre préférence, dans la mesure où le juge se bornerait à exercer un contrôle restreint sur l'équilibre global de la transaction²⁷.

- Si vous la faisiez vôtre, vous ne pourriez, en l'espèce, que censurer pour erreur de droit l'arrêt attaqué, la cour s'étant abstenue de reconnaître à la caisse un droit à indemnité sans motiver sa position par la circonstance que la transaction était constitutive d'une libéralité.

Mais comme vous l'avez compris, nous restons convaincus qu'un tel accord ne fait naître aucun principe de droit à indemnisation au profit des tiers payeurs qui n'y ont pas été parties et que le juge n'a pas à se livrer à une délicate appréciation portant sur son équilibre. Les solutions les plus simples ne sont pas toujours les moins bonnes...

La cour ne nous semble donc pas avoir commis l'erreur de droit qui lui est reprochée sur ce point, pas plus qu'elle n'était tenue de motiver sa réponse à un moyen inopérant.

²⁴ TC, 7 février 2022, Société GUYACOM, n° C4233, A.

²⁵ n° 219918

²⁶ Nous réservons le cas de votre jurisprudence récente relative à l'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation unilatérale (3/8 du 16 décembre 2022, société Grasse-vacances, n° 455186, au R.).

²⁷ V. CE, 7/2, 9 décembre 2016, société Foncière Europe, n° 391840, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Conséquences sur la répartition entre les droits du tiers payeur et les droits de la victime

- L'examen de cette affaire pourrait permettre de clarifier une autre question, qui porte sur la façon dans laquelle doit s'opérer le calcul des sommes dues au tiers payeur, lorsque la victime a transigé avec la collectivité. Le juge, saisi du recours subrogatoire du tiers payeur, doit-il alors évaluer ses débours en tenant compte du préjudice de la victime tel qu'évalué dans la transaction ? Ou doit-il déterminer ses droits au vu des éléments dont il dispose, sans égard au contenu de la transaction ?

Cette question se pose quelle que soit la réponse à la précédente, c'est-à-dire que le juge s'estime ou non lié par la transaction sur l'existence d'un droit à indemnisation. Elle se rencontre essentiellement dans l'hypothèse où la transaction surévalue le préjudice de la victime.

Par exemple, si le préjudice effectif de cette dernière est 10 000 euros et celui de la caisse de 5 000 euros (soit un préjudice total de 15 000 euros), que faire si la transaction octroie déjà 13 000 euros à la victime ? Le juge saisi du recours subrogatoire de la caisse doit-il limiter ses droits à 2 000 euros ou doit-il condamner l'administration à lui rembourser l'intégralité de ses débours, soit 5 000 euros ?

De même, il peut arriver que l'indemnité versée à la victime en application de la transaction compense des préjudices qui ont, dans les faits, été pris en charge, en tout ou partie, par un tiers payeur. Il en est notamment ainsi lorsque la victime n'a pas signalé qu'elle avait perçu des prestations de la part d'une mutuelle ou d'un assureur privé.

- Dans ces différentes hypothèses, le principe de l'interdépendance entre les droits des tiers payeurs et ceux de la victime pourrait inciter le juge, saisi du recours subrogatoire, à prendre en compte la transaction intervenue dans l'évaluation des débours. Et donc, dans l'exemple précité, à limiter leur montant à 2 000 euros.

Cependant, une telle option nous paraît devoir être écartée. Comme semble l'avoir jugé la Cour dans sa décision du 21 avril 2022, l'évaluation du préjudice faite dans la transaction ne peut lier le juge lorsqu'il est ensuite saisi d'un recours subrogatoire formé par un tiers payeur.

Cette solution nous paraît, en effet, la seule conforme aux dispositions précitées de l'article L. 376-3, dont il résulte que le règlement amiable n'est pas opposable à la caisse lorsqu'elle n'a pas été invitée à y participer.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Elle est également en phase avec la méthode traditionnelle de détermination des droits respectifs de la victime et des tiers payeurs, telle qu'explicitée dans votre avis de section L... du 4 juin 2007²⁸, qui consiste à se baser sur « *le montant du préjudice total en tenant compte de l'ensemble des dommages qui s'y rattachent* », puis à fixer, au vu du partage éventuel de responsabilité, la part demeurée à la charge de la victime, au vu des prestations dont elle a bénéficié.

▪ On pourrait certes hésiter à retenir cette approche lorsque la transaction indemnise, à l'insu de l'administration, un chef de préjudice qui a en fait été pris en charge, en tout ou partie, par une mutuelle ou un assureur privé. Ne faut-il pas alors contraindre le tiers payeur à se tourner vers la victime plutôt que vers l'administration, qui a ainsi été induite en erreur ?

C'est la solution que retient l'article L. 1142-16 du code, en ce qui concerne la procédure spécifique de règlement amiable organisée par ces dispositions, lorsque la victime n'a pas informé la CRCI des prestations perçues. La caisse dispose alors d'un délai de deux ans pour exercer une telle action.

Cependant, en droit commun, aucune disposition analogue ne permet de déroger au principe d'inopposabilité de la transaction posé à l'article L. 376-3. En outre, une telle solution serait source de complexité et ne pourrait concrètement s'appliquer que dans les cas où la transaction identifie les différents chefs de préjudice indemnisés. Enfin, la possibilité d'un recours de la caisse contre son assuré devant le juge judiciaire demeure extrêmement encadrée en l'état de la jurisprudence de la Cour de cassation.

C'est pourquoi il nous semble que, dans cette hypothèse également, le tiers payeur devrait pouvoir obtenir du responsable du dommage le remboursement de ses débours dans les conditions de droit commun, sans que l'évaluation qui en aurait été faite dans la transaction n'ait à être prise en compte. A la collectivité ensuite de se retourner, le cas échéant, contre la victime devant le juge judiciaire pour obtenir la restitution de la somme indue, si elle parvient à démontrer l'existence d'une fraude imputable à son assuré, qui lui aurait sciemment dissimulé les prestations perçues d'une mutuelle ou d'un assureur privé.

Existence d'une faute de la commune

Disons enfin rapidement un mot du dernier moyen du pourvoi. La caisse reproche à la cour d'avoir inexactement qualifié les faits de l'espèce en écartant l'existence d'une faute de la commune.

²⁸ n° 303422, 304214, A - Rec. p. 228

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les parents avaient transmis une fiche sanitaire de liaison, qui portait la mention : « maladie de Charcot-Marie-Tooth : fatigable très vite, problème musculaire (demande repos si nécessaire) ». La cour a jugé, contrairement au tribunal, que ce document n'était pas assez précis, dès lors qu'il ne faisait pas mention de l'incompatibilité de l'état de santé de l'enfant avec la pratique des sports de contact.

La question soulevée est délicate et, dans tous les cas, la cassation proposée ne vous contraindra pas à la trancher. Nous ne l'évoquons ici que parce qu'elle permet d'illustrer l'approche différente qui devrait être celle des juges du fond selon la réponse que vous choisirez d'apporter au moyen précédent :

- Si vous nous suivez, la cour, après renvoi, ne devra tenir aucun compte de l'existence de la transaction ;
- Si vous privilégiez notre position « subsidiaire », elle devra se demander si le versement à la caisse de l'indemnité réclamée s'apparente à une libéralité, ce qui serait le cas si aucune faute ne pouvait être manifestement reprochée à la commune ;
- Enfin, si vous suivez la position de la CPAM, elle devrait déduire directement le droit à indemnisation de la conclusion de la transaction, sans avoir à s'interroger, d'une façon ou d'une autre, sur le caractère fautif de la prise en charge de l'enfant.

Dans le premier cas, et même si l'hésitation est possible, nous sommes d'avis que l'existence d'une faute pourrait être écartée, au vu des moyens tels qu'ils sont formulés. Il nous paraît, en effet, délicat de déduire de la fiche de liaison que l'enfant ne pouvait participer à un jeu de ballon. Et de même, il nous semblerait sévère de reprocher aux agents du centre de loisirs, qui ne disposent d'aucune compétence médicale, de ne pas avoir recherché, en l'absence de texte le leur imposant²⁹, si la maladie rare dont il souffrait rendait vraiment son état incompatible avec cette pratique, comme l'a estimé l'expert judiciaire.

En revanche, si vous retenez notre position subsidiaire, il ne pourrait qu'être considéré que l'indemnité réclamée par la caisse n'est pas assimilable à une libéralité, la faute commise par la commune étant, comme l'ensemble des questions de droit qui vous sont aujourd'hui posées, susceptible de faire débat.

PCM : Cassation de l'arrêt attaqué et renvoi de l'affaire à la cour
--

²⁹ En particulier, l'article R. 227-23 du CASF se borne à prévoir la nécessité d'un accueil spécifique pour les mineurs atteints de troubles de la santé ou du handicap.

<i>Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.</i>

Mise à la charge de la commune de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et rejet des conclusions de la commune aux mêmes fins

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.