

CONSEIL D'ETAT

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 426519

---

M. et Mme A...

---

M. Alexandre Lallet

Rapporteur

---

Le Conseil d'Etat,  
(Section du contentieux, 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Nicolas Polge

Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 5<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 15 mai 2019

Lecture du 29 mai 2019

---

Vu la procédure suivante :

Par un jugement n° 1700217 du 21 décembre 2018, le tribunal administratif de Nîmes, avant de statuer sur la demande de M. et MmeA..., agissant en leur nom personnel et en qualité de tuteurs légaux de leur fils BenoîtA..., tendant à la condamnation du centre hospitalier universitaire d'Avignon à leur verser une indemnité en réparation de préjudices nés des fautes commises par cet établissement de santé dans la prise en charge de BenoîtA..., a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) Une demande en vue de l'indemnisation amiable d'un dommage imputable à un acte de prévention, de diagnostic ou de soins, présentée à la commission de conciliation et d'indemnisation en application de l'article L. 1142-7 du code de la santé publique, et portée à la connaissance de l'établissement de santé dans les conditions prévues par l'article R. 1142-13 du même code, peut-elle être regardée comme une demande préalable formée devant l'établissement de santé au sens et pour l'application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa rédaction applicable aux requêtes enregistrées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 ?

2°) En cas de réponse positive, le silence de l'établissement de santé sur la demande présentée devant la formation de règlement amiable de la commission de conciliation et d'indemnisation fait-il naître, dans les conditions du droit commun, une décision de rejet permettant de satisfaire aux conditions de liaison du contentieux fixées par l'article R. 421-1 du code de justice administrative ?

3°) En cas de réponse négative à cette question, dans l'hypothèse où la commission de conciliation et d'indemnisation retient la responsabilité de l'hôpital et rend un avis favorable à la demande d'indemnisation amiable, une telle décision de rejet de la demande préalable liant le contentieux avec l'hôpital est-elle susceptible d'être révélée par le refus de son assureur de faire une offre d'indemnisation, et appartient-il au juge de se faire produire le contrat d'assurance de l'établissement de santé afin de vérifier l'étendue du mandat de l'assureur ?

4°) En cas de réponse négative aux deux premières questions, dans l'hypothèse où la commission de conciliation rend un avis défavorable à la demande d'indemnisation amiable déliant l'assureur de l'obligation de faire une offre, la victime doit-elle lier le contentieux en présentant à l'établissement de santé une demande préalable faisant naître une décision avant de saisir le tribunal administratif ?

5°) Enfin, dans l'hypothèse d'une demande de conciliation, le refus de l'assureur, agissant en qualité de mandataire de l'établissement de santé, de participer à la conciliation devant la commission siégeant en formation de conciliation dans les conditions fixées par les articles R. 1142-19 à R. 1142-23 du code de la santé publique, peut-il être regardé comme une décision de l'établissement de santé sur une demande préalable, au sens et pour l'application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ?

Le centre hospitalier d'Avignon a présenté des observations, enregistrées le 8 février 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 25 avril 2003 relatif au règlement intérieur type de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux des affections iatrogènes et des infections nosocomiales ;
- le code de justice administrative, notamment son article L. 113-1 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexandre Lallet, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public ;

- La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Le Prado, avocat du centre hospitalier d'Avignon ;

#### REND L'AVIS SUIVANT :

1. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction résultant du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification 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. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle* ». Le premier alinéa de l'article R. 421-2 du même code dispose que : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours* ».

2. Il résulte de l'article L. 1142-7 du code de la santé publique que les commissions de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales peuvent être saisies par toute personne s'estimant victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins, dans le cadre de deux procédures distinctes : la procédure d'indemnisation amiable, régie par les dispositions des articles R. 1142-13 à R. 1142-18 du même code et donnant lieu le cas échéant à un examen par la commission siégeant en formation de règlement amiable, et la procédure de conciliation, régie par les dispositions des articles R. 1142-19 à R. 1142-23 de ce code. Le dernier alinéa de l'article L. 1142-7 du même code dispose que « *la saisine de la commission suspend les délais de prescription et de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure (...)* » suivie devant cette commission.

3. Aux termes de l'article R. 1142-13 du code de la santé publique, relatif à la procédure d'indemnisation amiable : « *La demande en vue de l'indemnisation d'un dommage imputable à un acte de prévention, de diagnostic ou de soins ou réalisé dans le cadre d'une recherche impliquant la personne humaine est présentée à la commission dans le ressort de laquelle a été effectué l'acte en cause. (...) / La demande est envoyée à la commission par lettre recommandée avec accusé de réception ou déposée auprès du secrétariat de la commission contre récépissé. / Elle est accompagnée de pièces justificatives dont la liste, fixée par arrêté du ministre chargé de la santé, après avis de l'office, est reproduite dans le formulaire (...) / Dès réception de la demande initiale, la commission informe par lettre recommandée avec accusé de réception le professionnel, l'établissement, le centre, l'organisme de santé, le producteur, l'exploitant ou le distributeur de produits de santé ou le promoteur de recherche impliquant la personne humaine dont la responsabilité est mise en cause, le cas échéant, par le demandeur (...)* ».

4. Selon l'article R. 1142-19 du code de la santé publique, relatif à la procédure de conciliation, la commission peut être saisie d'une demande relative à un litige, ou une difficulté, né à l'occasion d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins, ou réalisé dans le cadre d'une recherche biomédicale, effectué dans son ressort. Il résulte des dispositions de l'article R. 1142-20 du même code et de l'arrêté du 25 avril 2003 du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées relatif au règlement intérieur type de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux des affections iatrogènes et des infections nosocomiales que cette demande, adressée par lettre recommandée avec avis de réception, mentionne notamment les nom et adresse du professionnel, de l'établissement, du centre ou du service de santé, du producteur, de l'exploitant ou du distributeur de produits de santé ou du promoteur de recherche biomédicale mis en cause, ainsi que l'objet du litige, et que cette demande donne lieu à une information des personnes mises en cause par le demandeur dès sa réception.

5. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que la saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation, dans le cadre de la procédure d'indemnisation amiable ou de la procédure de conciliation, par une personne s'estimant victime d'un dommage imputable à un établissement de santé identifié dans cette demande, laquelle doit donner lieu dès sa réception à une information de l'établissement mis en cause, doit être regardée, au sens et pour l'application du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, comme une demande préalable formée devant l'établissement de santé.

6. En conséquence, la réception de la demande mentionnée au point 5 par la commission de conciliation et d'indemnisation fait courir le délai de deux mois au terme duquel, en vertu de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le silence gardé par l'établissement fait naître une décision implicite de rejet. Dans le cadre de la procédure de conciliation, une telle décision peut également être révélée par le refus de l'établissement, ou de son assureur agissant en qualité de

mandataire de ce dernier, de prendre part à cette procédure ou de conclure un accord avec le demandeur.

7. Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1142-7 du code de la santé publique, lorsque la décision de l'établissement mentionnée au point 6 naît avant l'achèvement de la procédure devant la commission de conciliation et d'indemnisation, le délai imparti pour exercer un recours contentieux se trouve suspendu jusqu'au terme de cette procédure. Par suite, ce délai court à compter, selon le cas, de la notification au demandeur de l'avis de la commission mettant fin à la procédure d'indemnisation amiable, de la réception du courrier de la commission l'informant de l'échec de la conciliation ou de la signature par les deux parties du procès-verbal de conciliation partielle mentionné à l'article R. 1142-22 du même code.

8. Toutefois, eu égard aux dispositions des articles L. 112-6 et R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration, le délai de recours contentieux contre la décision de l'établissement ne peut courir que si, lorsqu'il a été informé par la commission de la demande de l'intéressé, l'établissement a porté à la connaissance de celui-ci les conditions de naissance d'une décision implicite de rejet ainsi que les voies et délais de recours ouverts contre cette décision, y compris l'effet suspensif s'attachant à la saisine de la commission.

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Nîmes, à M. B...A..., à Mme C...A..., au centre hospitalier d'Avignon, à la caisse d'assurance maladie de Vaucluse et à la ministre des solidarités et de la santé. Il sera publié au Journal officiel de la République française.