



HAL
open science

”Dommage corporel - Le temps de l’action en réparation du dommage corporel en droit public”

Caroline Lantero

► To cite this version:

Caroline Lantero. ”Dommage corporel - Le temps de l’action en réparation du dommage corporel en droit public”. Responsabilité civile et assurances, 2024, n° 1. hal-04448588

HAL Id: hal-04448588

<https://hal.science/hal-04448588>

Submitted on 10 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le temps de l'action en réparation du dommage corporel en droit public

Caroline Lantero, MCF HDR en droit public, UCA UPR4232

Revue *Responsabilité civile et assurances*, janv. 2024, n°1, doss. 3

L'action en réparation du dommage corporel par le juge administratif s'inscrit à la fois dans le temps long de l'histoire d'un juge qui a dû s'acculturer au dommage corporel, et dans le temps court d'une instruction qui tend à optimiser l'action en réparation.

1 - Dans une manifestation scientifique rassemblant les plus éminents universitaires et praticiens du droit civil de la responsabilité, il fallait à la seule publiciste présente, éviter de se faire l'avocate béate du juge administratif, tant les velléités consistant à le priver de sa compétence en dommage corporel sont fréquentes dans les rangs civilistes¹, quoique pas exclusivement². Non seulement les critiques de la dualité juridictionnelle sont légitimes dans leur ensemble, mais la différence d'indemnisation entre le juge judiciaire et le juge administratif³ alimente une crispation récurrente et des discussions loin d'être closes. La chose étant dite, il ne s'agit pas là d'un problème de *temps*, et il ne sera pas réglé, ni même abordé.

2 - Les travaux dans lesquels s'inscrit cette contribution portaient sur le temps de l'action en réparation du dommage corporel. Il est utile, à ce titre, d'évoquer le temps de l'inertie en réparation du dommage corporel en droit public. La très lente marche du juge administratif, pour devenir juge du dommage corporel, explique un certain nombre d'incompréhensions et de préjugés persistants face à l'action du juge administratif, quand bien même il a réussi l'exploit de rattraper le juge judiciaire (1). En outre, les techniques offertes par la procédure administrative, et la relative bonne santé de la justice administrative permettent finalement de constater que le temps du dossier en dommage corporel devant le juge administratif présente de sérieux avantages (2).

1. Le temps du juge administratif pour devenir juge du dommage corporel

3 - En raison d'une formidable inertie du juge administratif à investir la matière, l'énergie déployée pour rattraper le juge judiciaire jusqu'à parfois le dépasser est assez remarquable.

A. Le temps de l'inertie

4 - Il y a peu de temps, un certain nombre de juristes en droit public célébraient les 150 ans du célèbre arrêt *Blanco* du tribunal des conflits du 8 février 1873. C'est presque une caricature n'est-ce pas de commencer un propos par l'arrêt *Blanco*, mais il est vrai qu'il agit

¹ J. Antippas, « Le dommage corporel et la dualité de juridiction », D. 2023. 1026 ; S. Hocquet-Berg, « L'harmonisation des règles de la responsabilité des établissements de santé et professionnels de santé devant les juridictions (judiciaire et administrative) » RDSS 2022. 235. Voir encore récemment : « Faut-il en finir avec la dualité juridictionnelle en droit du dommage corporel ? », cycle de conférences, J. Knetsch, *Quel avenir pour le droit de la responsabilité ?* IRJS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 16 oct. 2023.

² Et bien au-delà du dommage corporel. V. notamment D. Truchet, Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel in AJDA 2005. 1768 ; et « Peut-on renoncer à l'arrêt Blanco ? », in *Autour de l'arrêt Blanco*, Dalloz, 2023. p. 335

³ Elle est avérée et le restera tant que le juge administratif s'inspirera du référentiel indicatif de l'ONIAM pour fixer les montants d'indemnisation.

dans la communauté administrativiste comme un totem rassembleur⁴. Lorsque le tribunal des conflits eut dit avec autorité que la responsabilité de l'administration relevait de la compétence du juge administratif, l'affaire a suivi son cours. Monsieur Blanco a engagé une action devant le Conseil d'État pour obtenir réparation du dommage de sa fille, et c'est ainsi qu'à peine fraîchement promu juge de la responsabilité administrative, le juge administratif a dû statuer, à tâtons et sans grande conviction, sur le dommage corporel d'une jeune fillette amputée⁵.

5 - Par la suite, le juge administratif s'est longtemps désintéressé de la notion même de préjudice, corporel ou non, mais surtout corporel. Penser l'argent est une difficulté pour le Conseil d'État lorsqu'il devient juge après avoir si longtemps été le seul conseil de l'administration. Le préjudice est resté le « parent pauvre du droit de la responsabilité », selon la formule encore récente de Damien Botteghi⁶.

6 - En outre, la matière qui pouvait l'aider à s'aguerrir, c'est-à-dire la responsabilité hospitalière, lui a été longtemps confisquée. Ce n'est qu'en 1935, soit 100 ans après la première affaire jugée par la Cour de cassation en matière médicale⁷, que le Conseil d'État se reconnaît compétent pour juger les fautes commises à l'hôpital⁸. Mais pour la faute médicale commise par le médecin, la Cour de cassation refuse de lui concéder cette compétence. Elle estime que les médecins hospitaliers ne sont pas des préposés de l'administration, que la médecine est un art autonome du service public, et que la faute commise par le médecin hospitalier est nécessairement personnelle et relève de la compétence du juge judiciaire. L'arrêt Teyssier de 1942 en est une illustration puisque la faute était celle d'un médecin des hospices publics⁹. Il a fallu attendre l'intervention du tribunal des conflits en 1957¹⁰ pour que la Cour de cassation cède enfin le pas¹¹. Nous entrons alors dans les années 1960 et le juge administratif ne sait toujours pas tellement manier le dommage corporel. Il est encore freiné pendant des décennies par sa propre jurisprudence et l'exigence d'une faute lourde jusqu'en 1992¹², limitant considérablement les possibilités d'engagement de la responsabilité hospitalière, et la possibilité pour lui de manier le dommage corporel.

7 - En revanche, lorsqu'il s'empara enfin du préjudice corporel, il a déployé beaucoup d'énergie à rattraper un retard de presque deux siècles sur le juge judiciaire.

B. Le temps du rattrapage

8 - Ce rattrapage s'observe dans un premier temps, avec une dynamique de rapprochement, clairement catalysée par la loi Kouchner, pour le dommage corporel issu du risque sanitaire.

9 - Pour n'évoquer que le dommage (et non les définitions, qui font, elles aussi, l'objet de jurisprudences communes¹³), citons en particulier¹⁴ le préjudice moral, longtemps exclu du champ de la réparation par le juge administratif, alors que ce dernier reconnaît désormais le

⁴ Propos de Fabrice Melleray, cité notamment dans J. Petit, « Les lectures doctrinales de l'arrêt *Blanco* », RFDA 2023. 211.

⁵ CE 8 mai 1874, Blanco c/ Min. des finances, n°46791, Leb. p. 416.

⁶ D. Botteghi, « Les bouleversements de la réparation du préjudice », AJDA 2014, p. 89.

⁷ Cass. 18 juin 1835, *Dr. Thouret-Noroy*, S. 1835, I, 402.

⁸ CE, 8 nov. 1935, Loiseau et Philipponeau, n° 29669, n° 31999, Leb. T. 1019-1020.

⁹ Cass. 1^{re} civ., 28 janv. 1942, *Teyssier*, Bull. n° 177 et 178.

¹⁰ TC 25 mars 1957, Chilloux, n° 1624, Leb. p. 816 ; TC 25 mars 1957, Isaad Slimane, n° 1626, Leb. p. 816.

¹¹ Cass, Civ. 1., 7 juil. 1960, Bull. Civ 1960 p.130.

¹² CE, Ass., 10 avr. 1992, Époux V., n° 79027, Leb. 171.

¹³ Très visibles sur l'infection nosocomiale et l'accident médical non fautif.

¹⁴ Pour une approche plus globale, v. D. Duval-Arnould, « La convergence des juridictions administratives et judiciaires », AJDA 2016, p. 355.

préjudice d'impréparation psychologique en cas de défaut d'information¹⁵, ainsi que le préjudice d'anxiété¹⁶.

10 - Certes, il y eut l'avis *Lagier et Guignon* de 2007¹⁷ dans lequel le Conseil d'État croit bon de refuser *Dintilhac* et de se doter d'une nomenclature particulière du dommage corporel, dans laquelle il créera d'ailleurs un vrai problème de temporalité du dommage corporel en omettant les préjudices temporaires. Le « revirement » sera timidement assumé, car il intervient¹⁸ à peine six ans après *Lagier et Guignon*, ce qui est très inhabituel après un avis d'assemblée. Il n'en demeure pas moins qu'en adoptant la nomenclature *Dintilhac*, le Conseil d'État a fait un pas majeur en direction de la pratique du juge judiciaire, et en faveur des victimes¹⁹.

11 - Après le rattrapage vinrent le dialogue²⁰, puis une certaine dynamique de dépassement avec un Conseil d'État prenant parfois un temps d'avance²¹.

2. Le temps du dossier en dommage corporel devant le juge administratif

12 - Dans le temps de l'action indemnitaire devant le juge administratif il existe évidemment quelques chausse-trappes et pièges, sinon... et bien sinon, le droit public perdrait de sa saveur. Mais il existe également, quelques particularités et opportunités stratégiques favorables à la victime.

A. Le piège du temps : le délai contentieux

13 - Le grand piège du temps est bien entendu celui du délai contentieux. Une action indemnitaire exige une demande préalable à l'administration fautive, y compris désormais en cas de dommages de travaux publics²². C'est la fameuse « liaison du contentieux ». Des efforts ont été consentis par la juridiction administrative pour régulariser des défauts de demande préalable²³, ou pour considérer qu'elle a été faite, notamment par une saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation (CCI)²⁴.

14 - Mais ce n'est pas la liaison du contentieux le problème. La requête est irrecevable, certes, mais elle pourra être redéposée à nouveau. Le problème est bien le délai contentieux pouvant être opposé à une demande préalable. Si l'administration répond expressément à la demande préalable, si elle accuse réception de cette demande²⁵, voire si elle accuse notification de la saisine de la CCI, elle peut opposer un délai contentieux. Elle peut informer le requérant qu'à défaut de réponse sur sa demande, le silence gardé pendant deux mois vaudra fin de non-recevoir contre laquelle il faudra se pourvoir dans un délai de deux mois.

¹⁵ Cass. Civ. 1, 3 juin 2010, n° 09-13591 ; CE 10 oct. 2012, *Beaupère et Lemaitre*, n° 350426

¹⁶ CE, 9 nov. 2016, *Faure c/ Min. Affaires sociales, Santé et Droits de la femme*, et *Bindjouli*, n° 393902 et n° 393926.

¹⁷ CE, Sect. 4 juin 2007, *Lagier*, n° 303422 et *Guignon*, n° 304214.

¹⁸ CE, 16 déc. 2013, *De Moraes*, n° 346575, *Leb.*

¹⁹ Parmi les avancées les plus remarquables : CE 24 juil. 2019, *Depecker*, n° 408624.

²⁰ Convergence particulièrement visible dans l'enchaînement des jurisprudences sur le défaut d'information entre 2010 et 2017.

²¹ C'est le cas pour la définition de l'infection nosocomiale : CE, 23 mars 2018, *Bazizi*, n° 402237 ; Cass. Civ. 1, 6 avr. 2022, n° 20-18.513, ou l'anormalité du préjudice : CE 12 déc. 2014, n° 355052 ; Civ. 1^{re}, 15 juin 2016, n° 15-16.824.

²² Art. R. 421-1 du code de justice administrative.

²³ CE 27 mars 2019, *Rollet* n° 426472.

²⁴ CE, avis, 29 mai 2019, *Blard*, n° 426519.

²⁵ Ce qui est désormais possible en plein contentieux indemnitaire. V. CE, 21 déc. 2021, n° 432032, *Leb. T.*

Si cette mention des voies et délais de recours est régulière, un piège se tend, si l'avocat n'est pas vigilant, ou si le justiciable ne prend pas d'avocat pour l'être à sa place, ce qui est possible en plein contentieux indemnitaire contre des établissements de santé ou une collectivité territoriale²⁶. Si un centre hospitalier accuse réception d'une saisine de la CCI en indiquant par écrit qu'il refuse sa responsabilité et que ce refus pourra être contesté dans les deux mois suivant la communication de l'avis CCI, il est rigoureusement impossible d'inscrire une alerte dans le calendrier, faute de connaître la date à laquelle l'avis CCI sera rendu.

B. La victoire sur le temps : le temps de l'instruction

15 - La justice administrative offre un avantage structurel sur le temps pour les victimes. Elle est moins sclérosée, moins encombrée que la juridiction judiciaire. Le temps d'instruction a été considérablement réduit depuis les dernières condamnations un peu humiliantes de la CEDH sur la lenteur de la justice administrative. Le rythme de l'instruction a été également considérablement accéléré²⁷. Aujourd'hui, et selon les premiers chiffres pour 2022²⁸, le délai de moyen de jugement serait de 9 mois et 20 jours devant les TA (- 15,7% en 10 ans), 11 mois et 18 jours pour les CAA (-7,9% en 10 ans), et 7 mois et 14 jours devant le Conseil d'État (-27,3% en 10 ans). Pour la juridiction judiciaire et selon les chiffres du ministère de la Justice pour 2021²⁹, le délai de moyen pour les instances civiles n'est pas connu. On ne trouve que des délais médians, lesquels seraient de 13 mois devant les tribunaux judiciaires et de 12 mois devant les Cours d'appel.

16 - Pour resserrer sur le dommage corporel, dont l'action en réparation nécessite le plus souvent un référé expertise, cette procédure d'instruction est beaucoup plus rapide devant le juge administratif. Pas d'audience, pas de renvoi.

17 - Il y a également une véritable stratégie de gain de temps avec le référé provision qui, devant le juge administratif, permet de liquider l'entière créance : « le montant de la provision que peut allouer le juge des référés n'a d'autre limite que celle résultant du caractère non sérieusement contestable de l'obligation dont les parties font état »³⁰. On peut rester dubitatif devant ce fond déguisé en référé qui laisse à un juge isolé le soin de statuer sur la responsabilité et d'évaluer les préjudices sans procédure collégiale, sans même conclusions d'un rapporteur public, et sans audience. Il n'en demeure pas moins que lorsque la créance est absolument certaine, elle présente un avantage considérable sur le temps.

18 - Enfin, et au-delà des éléments propres à la juridiction ou à la procédure administrative, le juge administratif a développé des jurisprudences raffinées qui permettent aux victimes d'emporter une victoire sur le temps. Sa politique jurisprudentielle sur les produits de santé défectueux est à mon sens la plus évocatrice, avec l'adoption d'un régime de responsabilité sans faute de l'hôpital en 2003 avec l'arrêt Marzouk³¹. Le maintien assumé de cette construction jurisprudentielle, y compris pour des faits postérieurs à la loi de transposition de 1998 de la directive de 1985³², ou de la loi du 4 mars 2002³³ est favorable à la victime puisqu'elle peut exercer une action en s'adressant directement à l'hôpital, sans avoir à

²⁶ Art. R431-3 du code de justice administrative.

²⁷ C. Lantero, « L'accélération du rythme de l'instruction contentieuse », dans AFDA, *Le temps en droit administratif*, Dalloz, 2022, pp. 45-72.

²⁸ Conseil d'État, *L'année 2022 en quelques chiffres*, févr. 2023, 4 p.

²⁹ Ministère de la justice, *Les chiffres clés de la justice 2021, 2022*, 45 p.

³⁰ CE, 6 déc. 2013, Thevenot, n°363290.

³¹ CE, 9 juil. 2003, AP-HP c. Marzouk, n° 220437, Leb. p. 338.

³² CE, 12 mars 2012, CHU de Besançon, n° 327449

³³ CE, 25 juil. 2013, Falempin, n° 339922.

rechercher le producteur et, ou, à défaut, le fournisseur. Prenant - volontairement - le contre-pied de la Cour de cassation sur ce point³⁴, le juge administratif refuse de voir l'hôpital comme un « vulgaire » opérateur économique, mais comme un prestataire d'un service et endosse la responsabilité qui va avec. Plus récemment, dans une décision du 20 janvier 2023, le juge administratif a encore fait un pas en direction du juge judiciaire, et d'une recherche de fluidité de l'action indemnitaire, en confirmant le principe de la condamnation solidaire d'une personne publique, même si le coauteur est une personne privée³⁵.

A retenir - La dualité juridictionnelle en droit du dommage corporel a placé le juge administratif dans une position d'outsider, dont il a finalement su tirer parti en s'inspirant des solutions civilistes, tout en s'aménageant des règles processuelles propres. Après avoir pris le temps de se construire un droit de l'action en dommage corporel, il propose aujourd'hui un système qui limite les inerties d'une telle action.

³⁴ Cass. Civ. 1, 12 juil. 2012, n° 11-17510, bull.

³⁵ CE, 20 janv. 2023, n° 468190.