



HAL
open science

Vingt ans après la loi Kouchner : articulation entre les CCI et les juridictions du contentieux en matière d'expertise de responsabilité médicale

Arnaud Léger, Cécile Manaouil, Dominique Montpellier, Marie-Laure Moquet-Anger, Philippe Pierre

► To cite this version:

Arnaud Léger, Cécile Manaouil, Dominique Montpellier, Marie-Laure Moquet-Anger, Philippe Pierre. Vingt ans après la loi Kouchner : articulation entre les CCI et les juridictions du contentieux en matière d'expertise de responsabilité médicale. *La Revue de Médecine Légale*, 2023, 14 (2), pp.100405. 10.1016/j.medleg.2023.100405 . hal-04105470

HAL Id: hal-04105470

<https://u-picardie.hal.science/hal-04105470>

Submitted on 29 Jun 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Vingt ans après la loi Kouchner : articulation entre les CCI et les juridictions du contentieux en matière d'expertise de responsabilité médicale

Twenty years after the Kouchner law: articulation between the CCI and the litigation courts in terms of medical liability expertise

1. **A. Léger**, Clinique de la Côte d'Émeraude, département d'anesthésie réanimation, 1 rue de la maison neuve, 35400 Saint-Malo, France ;
2. **C. Manaouil**, Centre hospitalo-universitaire d'Amiens site sud, Service de médecine légale et sociale, 1 rond-point du Professeur Christian-Cabrol, 80054 Amiens cedex 1, France ; Membre de la commission de conciliation et d'indemnisation de Picardie et de la commission nationale des accidents médicaux.
3. **D. Montpellier**, Centre hospitalo-universitaire d'Amiens site sud, département d'anesthésie réanimation, 1 rond-point du Professeur Christian-Cabrol, 80054 Amiens cedex 1, France ; Membre de la commission de conciliation et d'indemnisation de Picardie.
4. **M-L Moquet-Anger**, Faculté de Droit et de Science Politique - Université de Rennes 1, 9 Rue Jean Macé CS 54203, 35042 Rennes, France ;
5. **P. Pierre**, Faculté de Droit et de Science Politique - Université de Rennes 1, 9 Rue Jean Macé CS 54203, 35042 Rennes, France ; Directeur de l'Axe Responsabilité / Sécurité de l'IODE (UMR CNRS 6262).

Auteur correspondant :

Arnaud Léger

Tel : 0672674201

email : univ@arnaudleger.com

Résumé

La loi Kouchner de 2002 a souhaité déjudiciariser le contentieux de la responsabilité médicale par la création d'une voie de règlement amiable proposant une indemnisation rapide aux victimes. Vingt ans après, l'articulation entre les Commissions de Conciliation et d'Indemnisation (CCI) et les juridictions du contentieux reste incomplète en matière d'expertise de responsabilité médicale. Alors que le juge administratif confère globalement la même valeur aux expertises demandées par les CCI qu'à celles demandées par les tribunaux, le juge civil n'a pas encore tranché cette question. Cela est à l'origine d'expertises supplémentaires alourdissant la procédure de responsabilité médicale. Pourtant, la qualité des expertises réalisées à la demande des CCI n'a rien à envier à celle des expertises réalisées pour les tribunaux. L'avis des CCI est également étayé par les médecins siégeant en commission. Aujourd'hui, l'influence des expertises demandées par les CCI sur les décisions des juges du contentieux est avérée. Dans un contexte de pénurie d'experts en responsabilité médicale, la question d'une expertise unique pour les procédures amiable et judiciaire est plus que jamais posée.

Mots clefs: *amicable, articulation, CCI, expertise, loi Kouchner, ONIAM, responsabilité médicale.*

Abstract

The Kouchner law of 2002 sought to divert medical liability litigation by creating a means of amicable settlement offering rapid compensation to victims. Twenty years later, the relationship between the Conciliation and Compensation Commissions (CCI) and the litigation courts remains incomplete in terms of medical liability expertise. While the administrative judge generally gives the same value to the expert opinions requested by the CCIs as to those requested by the courts, the civil judge has not yet decided this question. This is the source of additional expert opinions, making the medical liability procedure more cumbersome. However, the quality of the expertise carried out at the request of the CCIs has nothing to envy to that of the expertise carried out for the courts. The opinion of the CCIs is also supported by the doctors sitting on the committee. Today, the influence of the expertise requested by the CCIs on the decisions of the litigation judges is proven. In a context of shortage of experts in medical liability, the question of a unique expertise for amicable and judicial procedures is more than ever raised.

Keywords: *out-of-court agreement, articulation, CCI, expertise, Kouchner law, ONIAM, medical liability.*

Introduction

Depuis la loi du 4 mars 2002, les accidents médicaux peuvent être réparés par la voie juridictionnelle ou par la voie de la procédure de règlement amiable devant les Commissions de Conciliation et d'Indemnisation (CCI)[1]. Le recours aux CCI a été conçu comme une alternative au procès mais il n'est pas obligatoire. Le choix de saisine de la voie amiable ou juridictionnelle revient à la victime, les deux voies pouvant être saisies conjointement. Bien qu'elles n'obéissent pas aux mêmes règles procédurales, la question s'est posée de savoir s'il est possible ou non de solliciter du juge des référés une expertise judiciaire, en application des règles du Code de Procédure Civile (CPC), après avoir eu recours à une procédure de règlement amiable ayant donné lieu à une expertise menée selon les règles du Code de la Santé Publique (CSP). L'articulation des expertises extra-judiciaires de CCI et des expertises judiciaires (I) est en évolution tout comme l'interprétation des avis des CCI par les juges du contentieux (II).

I. L'articulation des expertises extra-judiciaires de CCI et des expertises judiciaires

La voie extra-juridictionnelle via les CCI créée par la loi du 4 mars 2002 est pourvoyeuse de nombreuses expertises en responsabilité médicale. L'utilisation de ces rapports d'expertise par les juges du contentieux est une réalité, mais ces derniers ne lui donnent pas toujours la même valeur. Si le juge civil est partagé sur la valeur de l'expertise extra-judiciaire de CCI (A), le juge administratif ne l'est pas (B).

A. La divergence des juges civils sur la valeur de l'expertise extra-judiciaire de CCI

Depuis longtemps, la jurisprudence civile tend à conférer une valeur probante à l'expertise extra-judiciaire au sens large, même unilatérale, dès lors que le rapport a été soumis à la discussion et à la contradiction des parties[2], d'autant plus lorsque l'expertise s'est déroulée contradictoirement[3]. Il a ainsi été énoncé par la Cour de cassation que « *tout rapport amiable peut valoir, à titre de preuve, dès lors qu'il est soumis à la libre discussion des parties* »[4]. Pourtant, en matière de responsabilité médicale, la jurisprudence civile n'a pas tranché sur la valeur de l'expertise extra-judiciaire pour CCI devant le juge du contentieux. Elle considère tantôt que l'expertise rendue dans le cadre de la procédure amiable est d'une nature différente de celle demandée par le juge des référés, tantôt qu'elles ont le même objet, apparentant l'expertise en référé à une contre-expertise.

Des jugements considèrent que les expertises pour CCI réalisées en application de l'article L.1142-12 du Code de la santé publique n'ont pas la même valeur que les expertises judiciaires[5]. Si la procédure devant la CCI n'aboutit pas, la personne s'estimant victime conserve la possibilité de saisir l'autorité judiciaire et de réclamer une expertise judiciaire[6]. Sur ce raisonnement, la demande d'expertise judiciaire succédant à la procédure amiable ne constitue pas une contre-expertise puisqu'elle n'appartient pas à la même procédure[7]. Dans ce cas, l'expertise demandée par la CCI n'a qu'une valeur de renseignement pour le juge du contentieux[8]. Récemment, la Cour de cassation a cassé un arrêt de la Cour d'Appel (CA) de Bordeaux ayant refusé une contre-expertise en se basant uniquement sur les conclusions d'une expertise amiable de CCI[9].

Un courant de jurisprudence inverse considère illégitime la demande d'une expertise judiciaire après l'expertise amiable au seul motif qu'elle n'est pas considérée comme expertise judiciaire. D'après ce courant, l'expertise pour CCI demandée dans le cadre de l'article L.1142-12 du CSP garantit de bonnes conditions de nominations des experts et de réalisation de leurs opérations[10,11]. Ce courant rejoint la jurisprudence administrative en la matière.

B. La valeur de l'expertise extra-judiciaire de CCI pour le juge administratif

Les règles du Code de Justice Administrative sont voisines de celles du Code de Procédure Civile en matière de référé à la seule différence que la condition de « légitimité » subordonnant l'acceptation ou non d'une nouvelle expertise est remplacée par celle « d'utilité ». Pour le juge administratif, la demande d'une nouvelle expertise en référé n'a pas lieu d'être si elle a le même objet que celui qui a motivé la demande d'une expertise préalable par une CCI. Le seul fait que l'expertise amiable n'ait pas été ordonnée par une autorité juridictionnelle n'est pas en soi de nature à rendre utile une expertise prescrite par le tribunal administratif[12,13]. Par conséquent, si la nouvelle demande d'expertise a pour objet de contester la manière dont l'expert a rempli sa mission ou ses conclusions, c'est au tribunal administratif saisi du litige d'ordonner une nouvelle expertise[14]. Ainsi, le tribunal administratif de Dijon a refusé de faire procéder à une contre-expertise demandée par le défendeur considérant l'expertise précédemment demandée par la CCI suffisamment éclairante[15]. Le Conseil d'État (CE) a validé cette jurisprudence en 2010 en jugeant que la prescription d'une mesure d'expertise par le juge des référés, subordonnée au caractère utile de cette mesure, doit être appréciée au vu des pièces du dossier, notamment du rapport de l'expertise demandé par la CCI[16]. Le caractère administratif des CCI et de l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux (ONIAM) fixé par le Code de la Santé Publique

participe probablement à la meilleure reconnaissance par les juges administratifs des expertises amiables demandées par les CCI[17].

La situation inverse est parfois rencontrée. Il peut arriver que la CCI statue sur la base d'une expertise judiciaire. En effet, il arrive qu'une victime ayant obtenu une expertise judiciaire saisisse par la suite une CCI. Pour l'ONIAM et la Commission Nationale des Accidents Médicaux (CNAMed), si la CCI s'estime suffisamment renseignée par le rapport de l'expertise judiciaire, il n'apparaît pas nécessaire de diligenter une nouvelle expertise[18]. Les membres de la CCI sont ainsi libres d'apprécier la qualité du rapport d'expertise demandé par les tribunaux et de rendre leur avis. Cependant, c'est essentiellement le président de la CCI qui décidera de solliciter une nouvelle expertise ou d'utiliser l'expertise juridictionnelle.

II. L'interprétation des avis des CCI par le juge du contentieux

La Loi Kouchner de 2002 a multiplié les niveaux de recours pour les victimes d'accident médicaux. En matière de responsabilité médicale, elle n'a pas rendu obligatoire la procédure amiable via la CCI comme l'avait fait la loi Badinter de 1985 pour les victimes d'accidents de la voie publique. Elle a ainsi créé une sorte de procédure « pré-juridictionnelle ». En pratique, si le demandeur obtient un avis CCI favorable, il peut signer une transaction avec l'ONIAM ou l'assurance en responsabilité. À défaut, il a la possibilité d'exercer un recours devant la juridiction compétente. Ainsi le juge du contentieux civil ou administratif se retrouve fréquemment face à un rapport d'expertise demandé par la CCI, associé à l'avis de la CCI. Tout comme l'expertise ne lie pas la CCI pour rendre son avis, l'avis de CCI ne lie pas l'ONIAM dans sa décision. Pour autant, il est illusoire de nier l'influence majeure de l'expertise sur la CCI et celle de l'avis de la commission sur l'ONIAM. Nous nous sommes interrogés précédemment sur la valeur juridique de l'expertise de CCI. Nous pouvons également nous questionner sur la valeur juridique de l'avis de CCI lui-même. Si l'expertise demandée par la CCI peut avoir une portée sur la décision du magistrat saisi après la procédure amiable, qu'elle est la portée juridique de l'avis de la CCI sur ce magistrat ? Pour étudier cette question, il convient de s'intéresser au rôle des médecins siégeant en CCI (A) et à l'impact de l'avis de la CCI sur une procédure juridictionnelle secondaire (B).

A. Le rôle des médecins siégeant en CCI

La sociologue Irène Théry définit deux grands types d'expertises, les expertises de service et les expertises de consensus. Dans l'expertise de service, la situation d'expertise est

définie comme un processus décisionnel, modèle formalisé par l'expertise judiciaire. Quant à l'expertise de consensus, elle s'incarne dans une autre institution, la commission. Dans ce deuxième modèle, la commission est l'instance d'une délibération et d'une négociation entre les acteurs, dans la perspective de parvenir à un consensus entre les différents référentiels qu'ils incarnent. Dans ce cadre, l'élaboration de ce consensus est l'objet même de la mission d'expertise[19]. Le Code de la santé publique, à sa partie réglementaire, prévoit la composition et le fonctionnement des CCI[20]. Elles sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire assisté par douze autres membres, parmi lesquels deux professionnels de santé (libéral et hospitalier) et deux personnalités qualifiées dans le domaine de la réparation des préjudices corporels (Article L 1142-6 CSP et Article R 1142-5 CSP). Ces derniers sont la plupart du temps médecins, experts judiciaires ou non, ou juristes spécialisés dans le droit de la santé. En pratique, leur rôle en particulier pour les médecins, est bien d'éclairer la commission sur l'aspect technique médical. Le rôle de ces membres vient donc en complément de celui des experts en responsabilité médicale désignés par la CCI. Nous pouvons ainsi considérer que ces médecins, membres de la CCI, jouent parfois un rôle officieux d'experts en responsabilité médicale, dans le cadre d'une expertise de consensus. Cela augmente probablement la qualité de l'avis rendu par les CCI.

B. L'impact de l'avis de CCI sur la procédure judiciaire

Aux termes de l'article L.1142-8 du CSP, l'avis que la CCI émet porte sur « *les circonstances, les causes, la nature et l'étendue des dommages, ainsi que sur le régime d'indemnisation applicable* ». Lorsqu'elle rend un avis négatif, la CCI peut se déclarer incompétente (notamment en cas de non atteinte du seuil de gravité du dommage, ouvrant droit pour la victime à une procédure simplifiée de conciliation organisée par la CCI)[21], considérer la demande de la victime irrecevable (par atteinte du délai de prescription ou par absence d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins) ou encore rendre un avis de rejet (absence de lien de causalité avec un acte de prévention, de diagnostic ou de soins et/ou absence de faute, d'aléa et d'infection nosocomiale)[22]. Lorsque la CCI rend un avis négatif, la victime peut tenter une action en justice contre le professionnel et/ou l'établissement de santé. Il est logique de s'interroger sur l'impact de l'avis de la CCI sur le juge du contentieux qui lui fait suite.

Il est important de rappeler que les CCI n'ont aucun caractère juridictionnel. Leurs décisions et avis sont inscrits dans le cadre du « règlement amiable ». Les avis de la commission ne sont pas revêtus de la force exécutoire. Aucune voie de recours ne peut être exercée à leur encontre. Par un arrêt du 10 octobre 2007, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que l'avis négatif de la

CCI pour incompétence ou irrecevabilité ne fait pas grief et n'est pas susceptible d'être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir, dès lors que la victime conserve la faculté de saisir, si elle s'y croit fondée, le juge compétent d'une action en indemnisation. Le Conseil d'État rappelle également dans le même arrêt que les CCI, « *dont la saisine est dépourvue de caractère obligatoire, et dont les avis ne lient pas l'ONIAM, sont des commissions administratives dont la mission est de faciliter, par des mesures préparatoires, un éventuel règlement amiable des litiges* » et que « *le recours à cette procédure par la victime n'est pas exclusif de la saisine du juge compétent d'une action en indemnisation, saisine qui peut intervenir à l'initiative de la victime avant l'engagement de la procédure, pendant celle-ci ou après l'échec de la tentative de règlement amiable* ». Pour finir il rappelle que l'article L.1142-8 du CSP dispose que l'avis d'une CCI « *ne peut être contesté qu'à l'occasion de l'action en indemnisation introduite devant la juridiction compétente par la victime [...]* »[23]. Cette décision de la haute juridiction administrative précise le caractère extra-judiciaire des CCI, leurs avis n'empêchant aucunement une action en justice secondaire. Pour autant, nous avons montré précédemment que les expertises demandées par les CCI influencent les juges du contentieux. Il paraît de même probable que les avis émis par les CCI impactent également les décisions de justice. En ce sens, l'avis de CCI revêt le caractère d'une quasi-expertise en responsabilité médicale.

Conclusion

En 2002, la volonté de déjudiciariser le contentieux de la responsabilité médicale par la création de la voie amiable des CCI avait pour but de proposer une indemnisation rapide aux victimes. Sa réussite est partielle et le règlement amiable de ce contentieux reste limité en comparaison des procédures d'indemnisation des victimes d'accident de la route régies par la loi Badinter de 1985. Le problème de la responsabilité médicale reste complexe et les enjeux financiers considérables limitant la généralisation de l'indemnisation par la solidarité nationale de tous les accidents médicaux non fautifs. Une meilleure articulation entre les CCI et les tribunaux ainsi que la reconnaissance d'une même valeur aux expertises ordonnées par ces deux entités seraient bénéfiques. Cela éviterait la multiplication des mesures d'expertise faisant perdre un temps procédural précieux. Seule l'absence de pré-rapport dans les expertises de CCI pourrait poser problème pour leur attribuer la même valeur que les expertises judiciaires. La création d'une liste d'experts en responsabilité médicale commune aux tribunaux et aux CCI est une idée séduisante pour faciliter l'articulation de ces deux entités. Pourtant cette option semble difficile à mettre en œuvre. Déjà car il existe des listes différentes pour les juridictions civiles et administratives, ensuite parce que les listes

d'experts de justice ne se cantonnent pas au seul domaine de la responsabilité médicale mais épousent un champ d'expertise beaucoup plus large.

Déclaration de liens d'intérêts

Les auteurs déclarent ne pas avoir de liens d'intérêts.

Références

- [1] Section 2 : Procédure de règlement amiable en cas d'accidents médicaux, d'affections iatrogènes ou d'infections nosocomiales (Articles L1142-4 à L1142-8 du Code de la Santé Publique).
- [2] Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 13 avril 1999, 96-19.733, Publié au bulletin.
- [3] Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 29 octobre 2003, 01-11.004, Inédit.
- [4] Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 24 septembre 2002, 01-10.739, Publié au bulletin.
- [5] CA Douai 31 octobre 2007, n° 07/02999.
- [6] CA Grenoble 2 octobre 2007, n° 06/02887.
- [7] CA Versailles 9 avril 2008, n° 07/05398.
- [8] CA Paris 7 novembre 2008, n° 08/06644.
- [9] Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 5 avril 2018, 17-15.620, Publié au bulletin.
- [10] CA d'Aix en Provence 22 janvier 2009, n°08/04182.
- [11] CA Colmar 11 janvier 2008, n°49/2008.
- [12] CAA Bordeaux 24 février 2009, n°08BX01473.
- [13] CAA Marseille 16 avril 2009, n° 08MA04599.
- [14] CAA Douai 21 janvier 2013, n° 12DA00942.
- [15] CAA de LYON, 6ème chambre, 25/02/2021, 19LY02722, Inédit au recueil Lebon, 2021.
- [16] Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 04 octobre 2010, n°332836, au Lebon; AJDA 2010. 1913, 2010.
- [17] Article L1142-22 - Code de la santé publique.
- [18] Bénédicte Papin, Renaud Bougeard, Muriel Durand, Table ronde sur l'expertise en Commission de Conciliation et d'Indemnisation, Responsabilité civile et assurances. Responsabilité civile et assurances (2022) Dossier 8.
- [19] I. Théry, Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales, Droit et société. n°60 (2005) 311.
- [20] Sous-section 1 : Commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales. (Articles R1142-4-1 à R1142-12 Code de la Santé Publique).
- [21] Article R1142-15 - Code de la santé publique.
- [22] Code de la santé publique - Article L1142-1.
- [23] Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 10 octobre 2007, 306590, Publié au recueil Lebon.