

RESPONSABILITÉ MÉDICALE

> Annulation partielle du barème de l'ONIAM :
quel contrôle et quel avenir pour les référentiels d'indemnisation ?

À propos de CE 31 décembre 2024, n° 492854

par Vincent Rivollier¹, Maître de conférences en droit privé,
Centre de recherche en droit Antoine Favre, Université Savoie Mont Blanc

Par un arrêt du 31 décembre 2024, le Conseil d'État a annulé partiellement le référentiel indicatif de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM)². Cet établissement public administratif prend en charge les conséquences de certains dommages corporels survenus dans un contexte médical. Il est tenu par le principe de réparation intégrale et émet ses offres au regard du référentiel, public, adopté par son conseil d'administration.

La portée du référentiel était en réalité plus large que celle du champ d'intervention de ce fonds d'indemnisation. En effet, les juridictions administratives ont longtemps appliqué implicitement le référentiel³. Son annulation, certes partielle, marque donc une véritable évolution des juridictions administratives en matière de réparation du dommage corporel.

L'arrêt du Conseil d'État est triplement intéressant. Appliquant la jurisprudence *GISTI*, il permet d'opérer un contrôle de légalité sur les lignes directrices que constituent les référentiels d'indemnisation. Ensuite, et malgré un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation, il annule certains éléments du référentiel en application du principe de réparation intégrale. Surtout, il invite à repenser le rôle du juge à l'égard des référentiels d'indemnisation.

I – La justiciabilité des référentiels d'indemnisation
adoptés par les autorités publiques

Traditionnellement, les lignes directrices, les instruments de droit souple de l'administration étaient exclus du recours pour excès de pouvoir⁴. Mais, depuis 2020, la jurisprudence du Conseil d'État a considérablement élargi le contrôle de légalité qui peut désormais porter sur « les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif (...) lorsqu'ils

sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre » ; ainsi, les documents ayant un « caractère impératif » ou ceux présentant « le caractère de lignes directrices » peuvent être soumis au juge de l'excès de pouvoir⁵. C'est logiquement le cas du référentiel en cause dont la qualité de ligne directrice est reconnue. Cependant, la motivation de l'arrêt présente quelques incohérences. En effet pour annuler le plafonnement du remboursement de certains frais, le Conseil d'État relève que « le plafond ainsi fixé revêt un caractère impératif et non indicatif » (§ 13 et 14). Pourtant, d'après la jurisprudence *GISTI*, même si le plafond avait eu un caractère indicatif, il aurait pu être annulé, comme contraire au principe de réparation intégrale, dès lors qu'il constituait une ligne directrice susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des victimes.

Les référentiels du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) émanant

(1) Déclaration d'intérêts : l'auteur avait, en sa qualité de membre suppléant du collège d'experts d'indemnisation des victimes du Valproate de sodium, effectué un premier recours contre le référentiel, déclaré irrecevable (CE 10 oct. 2023, n° 464232). (2) CE 31 déc. 2024, n° 492854, mentionné au Lebon ; AJDA 2025. 65. Nous remercions sincèrement le rapporteur public, M. F. Roussel, de la transmission de ses conclusions. (3) S. Porchy-Simon, O. Gout et P. Soustelle (dir.), Étude comparative des indemnisations des dommages corporels devant les juridictions judiciaires et administratives en matière d'accidents médicaux, Rapp. pour la Mission de recherche Droit & Justice, 2016 ; S. Jouslin De Noray et C. Joseph-Oudin, La double peine des victimes de préjudices corporels, Gaz. Pal. 2017, n° 306g2, p. 86 s. (4) V. l'irrecevabilité du recours contre le barème du FIVA ; CE 3 mai 2004, n° 254961, D. 2004. 1644. (5) CE 12 juin 2020, n° 418142, *GISTI*, AJDA 2020. 1196, et 1407, chron. C. Malverti et C. Beaufils ; AJ fam. 2020. 426, obs. C. Bruggiamosca ; AJCT 2020. 523, obs. S. Renard et E. Péchillon ; RFDA 2020. 785, concl. G. Odinet, et 801, note F. Melleray.

d'autorités publiques, ils pourraient certainement être soumis à un tel contrôle de légalité. S'agissant du référentiel des cours d'appel judiciaires, la situation est plus originale, car il émane de magistrats judiciaires intervenant à titre personnel ; l'École nationale de la magistrature (ENM) s'étant elle-même inspirée de ce document pour produire un référentiel, celui-ci pourrait certainement être soumis à un contrôle de légalité dans la mesure où l'école constitue un établissement public administratif.

II – L'annulation partielle du référentiel de l'ONIAM

Le Conseil d'État ne retient qu'une illégalité partielle du référentiel. Le contrôle opéré apparaît ainsi assez restreint et l'annulation ne porte que sur l'évaluation des préjudices patrimoniaux, dont la réalité économique est certainement plus tangible qu'en matière extrapatrimoniale.

A – Le rejet des griefs portant sur les préjudices
extrapatrimoniaux

Le Conseil d'État rejette les griefs portés contre le référentiel s'agissant des définitions et des montants indemnitaires de différents postes de préjudices extrapatrimoniaux. Ni la définition incomplète de certains préjudices ni l'absence d'autres préjudices du référentiel ne conduisent à son annulation. D'après le Conseil d'État, les omissions du référentiel ne feraient pas obstacle à leur indemnisation ; l'affirmation n'est cependant pas étayée par des éléments concrets.

Le rapporteur public invitait à l'annulation du référentiel s'agissant des souffrances endurées, notamment parce que le haut de la fourchette du référentiel des cours d'appel judiciaires. Il estimait ainsi que « l'Office se refuse, en principe, à allouer aux victimes la somme qu'elles pourraient raisonnablement espérer percevoir en cas de recours contentieux devant la quasi-totalité des juges judiciaires et une bonne part, désormais, des juges administratifs » ; cela caractériserait une erreur manifeste. Le Conseil d'État a cependant refusé d'inclure dans les normes de référence du contrôle de légalité le référentiel des cours d'appel judiciaires. En effet, il estime que « la seule circonstance que les montants indiqués (...) par ce référentiel diffèrent de ceux recommandés par le "référentiel d'indemnisation des cours d'appel", au demeurant lui aussi indicatif, ne saurait conduire le référentiel litigieux à méconnaître le principe d'égalité entre les victimes ou à être entaché d'erreur manifeste d'appréciation » (§ 10).

B – L'absence de contrôle des outils de capitalisation

De même, le rapporteur public préconisait l'annulation du référentiel s'agissant des tables de capitalisation, constatant qu'il existait des tables de mortalité plus récentes que celles utilisées, et regrettant plus largement l'absence de communication des modalités de calcul des indices. Il relevait surtout le décalage important avec les tables de la Gazette du Palais utilisées par les deux ordres de juridictions. Le Conseil d'État rejette le recours en considérant qu'« il ne ressort (...) pas des pièces du dossier que les tables 2013-2015]

différentiaient significativement des données disponibles pour des périodes postérieures », excluant ainsi l'erreur manifeste d'appréciation.

La réticence des juridictions supérieures à contrôler les outils de capitalisation n'est pas nouvelle. Ainsi, la Cour de cassation refuse de contrôler les outils utilisés par les juges du fond⁶, les laissant même libres d'utiliser un outil qui n'a pas été soumis au débat contradictoire⁷. Cette réticence est incompréhensible : les variations indemnitaires d'un outil ou à l'autre sont considérables. Les montants en jeu sont largement supérieurs à ceux attachés à la reconnaissance de certains préjudices extrapatrimoniaux qui donnent pourtant quelques fois lieu à un contrôle pointilleux de la Cour de cassation. Les aspects techniques de la capitalisation, économiques notamment, ne justifient en rien la paresse intellectuelle des deux juridictions supérieures sur cette question.

C – L'annulation des méthodes d'évaluation
de certains postes de préjudice patrimoniaux

Le Conseil d'État annule cependant le référentiel sur plusieurs points relatifs à la réparation de certains postes de préjudices patrimoniaux. D'une part, le plafonnement de la réparation de certains postes de préjudices est annulé en raison de sa contrariété avec le principe de réparation intégrale (frais de conseils, frais d'obsèques et frais divers des proches, forfait hospitalier).

D'autre part, et c'est certainement l'enjeu le plus important, le référentiel est annulé quant au taux horaire proposé pour l'assistance tierce personne. Celui-ci doit correspondre « soit au montant des salaires des personnes à employer augmentés des cotisations sociales dues par l'employeur, soit aux tarifs des organismes offrant de telles prestations, en permettant le recours à l'aide professionnelle d'une tierce personne d'un niveau de qualification adéquat et sans être lié par les débours effectifs dont la victime peut justifier ». Les taux de 13 € et 18 € apparaissent significativement inférieurs à tel niveau indemnitaire. Le Conseil d'État relève que « l'ONIAM ne contest[e] pas, en défense, que le taux horaire ainsi fixé est significativement inférieur au montant du salaire minimum de croissance (...) augmenté des cotisations à la charge de l'employeur » et annule ainsi le référentiel pour erreur manifeste d'appréciation.

De ce point de vue, le référentiel, peu généreux dès le départ, était devenu au fil du temps totalement déconnecté de la réalité du préjudice. Rappelons que le référentiel des cours d'appel judiciaires propose un montant horaire de 16 € à 25 €, que la prise en charge de l'aide humaine rémunérée au titre de la prestation de compensation de handicap (PCH) est comprise entre 18,96 € et 24,58 € et que certaines estimations dépassent 30 €⁸.

(6) Civ. 2^e, 10 déc. 2015, n° 14-27.243, D. 2016. 350, note S. Porchy-Simon, et 2187, obs. M. Bacache. (7) Crim. 5 avr. 2016, n° 15-81.349, D. 2016. 2187, obs. M. Bacache, et 2017. 24, obs. C. Quézel-Ambrunaz. (8) P. Ménard et A. Coviaux, Aide humaine : et si nous parlions aussi des transferts de responsabilité économique ?, Gaz. Pal. 18 juin 2024, n° GPL464w6.

III – Le futur des référentiels ?


Du point de vue de l'ONIAM, cette décision souligne un peu plus les tensions auxquelles est soumis l'office : tenu légalement d'une réparation intégrale, il ne dispose pas des moyens de son action. La Cour des comptes avait déjà souligné les difficultés du fonds⁹. L'arrêt enjoint à l'office d'abroger ou de modifier le référentiel d'ici le 30 juin 2025. Dans l'immédiat, l'ONIAM émet des offres mettant en réserve les postes de préjudice pour lesquels le référentiel a été annulé ; il les complètera au moment de la publication du nouveau référentiel.

Cet arrêt doit également conduire les magistrats, notamment administratifs, à repenser l'usage qu'ils font des référentiels, surtout lorsqu'ils émanent d'organismes dont ils ont la charge de contrôler les actes. Comme le souligne le rapporteur public, « les exigences juridiques les plus élémentaires auraient conduit à ce que ce soit l'ONIAM qui appliquât [un] référentiel [émanant des juges administratifs], et non l'inverse ». Il conclut son avis en invitant la juridiction administrative à élaborer son propre barème « ou mieux, encore, qu'elle s'engage, avec la juridiction judiciaire, dans l'élaboration, d'un

document unique ». Il souhaite également « qu'elle cesse définitivement de recourir à un référentiel d'emprunt, quel qu'il soit. Sa crédibilité et sa légitimité, aujourd'hui affectées pour ce motif, en dépendent. Inutile pour cela d'attendre que le pouvoir réglementaire ne l'y contraigne, comme cela arrivera tôt ou tard ».

Au-delà de l'exigence de traitement égalitaire des victimes et de la perspective éventuelle d'une réforme de la responsabilité civile, la conclusion révèle également un réflexe défensif de la part de la juridiction administrative. En effet, la dualité de juridiction se double, en pratique, d'une dualité indemnitaire. Qu'un même corps de règles soit appliqué par deux ordres de juridictions est, en soi, discutable, mais que cela aboutisse à un traitement radicalement différent est inadmissible. Dans l'ensemble, le dialogue entre les deux ordres fonctionne pour ce qui est des conditions de la responsabilité et de l'indemnisation, mais ce dialogue demeure incomplet puisque l'appréciation des préjudices diffère radicalement. La persistance durable de différences de traitement entre les victimes est un argument évident pour confier l'ensemble du contentieux à un même ordre de juridiction, comme en matière d'accidents de la circulation.

(9) C. comptes, L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative, Rapp. annuel 2017, p. 67 s.



Plus de 20 000 clients nous font déjà confiance !

Découvrez le service illimité !

qui vous donne toutes les réponses dans tous les domaines du droit

- Une réponse claire, rapide et fiable*
- Un outil d'aide à la décision
- Un forfait illimité pour plus de confort

Pour toute question, notre service Relations clientèle se tient à votre disposition au **01 83 10 10 10**

L'appel expert est une marque du premier groupe français d'édition juridique. Elle réunit les fonds documentaires de trois éditeurs : Éditions Dalloz, Éditions Législatives et Éditions Francis Lefebvre.

* Les réponses apportées par le service L'appel expert ont pour seul objet de fournir des renseignements et informations à caractère documentaire conformément à la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée par la loi n°90-1259 du 31 décembre 1990. Ces informations n'ont en aucun cas valeur de consultation juridique.

ÉTUDES ET COMMENTAIRES



L'obscur clarté de la convention de prête-nom

par Jeanne de Dinechin, Docteur en droit qualifiée aux fonctions de maître de conférences

L'essentiel > La convention de prête-nom suscite encore aujourd'hui de nombreuses questions. Son exacte distinction avec d'autres contrats voisins, tels que le mandat ou la commission, demeure incertaine. Il est toutefois intéressant de rappeler son autonomie par rapport à ces deux mécanismes. La doctrine situe classiquement le prête-nom à mi-chemin entre la représentation et la simulation. Or la réforme de 2016 semble l'exclure de la représentation imparfaite : la réforme du droit des contrats spéciaux pourrait donner l'occasion de le rattacher pleinement à la simulation.

1. Au théâtre, l'intermédiaire fascine. Il est l'instrument du coup monté : il est l'émissaire, le messenger ou l'espion ; il trompe, distrait¹, transmet une missive², soutire des renseignements³ ou de l'argent⁴, pousse à la confiance un interlocuteur secrètement épié⁵. D'ailleurs, on se méfie souvent de l'intermédiaire, qu'on soupçonne d'agir selon ses propres desseins⁶. En droit, comme au théâtre, les opérations tripartites « suscitent, depuis des siècles, des controverses toujours renaissantes »⁷. L'irruption du tiers, c'est le début de l'intrigue.

2. Plus mystérieuse encore est la présence de l'intermédiaire secret, qui se présente comme l'interlocuteur alors qu'il n'est que le messenger : c'est le cas du prête-nom. L'obscurité du mécanisme ne vient pas exclusivement de son caractère occulte : sa définition exacte et son fonctionnement suscitent aujourd'hui encore de passionnantes questions.

3. La convention de prête-nom se définit classiquement comme le contrat dans lequel un intermédiaire, appelé le prête-nom, « agit en son nom propre pour masquer l'identité » du donneur d'ordre⁸ ; il traite avec un tiers contractant à la demande du donneur d'ordre, « mais en laissant croire qu'il agit dans son intérêt propre et assumant personnellement les charges du contrat »⁹. Pour le dire autrement, c'est un intermédiaire qui dissimule sa qualité. Comme son nom l'indique, il « prête son nom » afin de réaliser une opération qui n'est pas révélée aux tiers.

4. Une telle situation entraîne traditionnellement l'application du régime de la simulation par interposition de personnes¹⁰ : le prête-nom s'interpose littéralement entre un tiers étranger à l'opération et le donneur d'ordre pour qui il agit. La convention de prête-nom est donc avant tout une

(1) Dans E. Rostand, *Cyrano de Bergerac*, acte II, scène XIII, Cyrano distrait de Guiche pour permettre à Roxane et Christian de se marier en secret. (2) Par ex., toujours dans *Cyrano de Bergerac* : Cyrano se sert en réalité de Christian pour exprimer son amour à Roxane. (3) Par ex., au début de la pièce de Marivaux, *Les jeux de l'amour et du hasard*, Sylvia et Dorante échangent tous deux leur place avec leurs suivants – Lisette et Arlequin – afin de récolter discrètement des renseignements sur leur soupirant. (4) Par ex. Molière, *Les fourberies de Scapin*, acte II, scène VII, par le récit inventé de l'enlèvement de son fils Octave, Scapin persuade Géronte de lui remettre deux cents pistoles en réalité destinées à Octave. (5) Molière, *Le Tartuffe*, acte IV, scène V : Orgon est caché sous la table tandis qu'Elmire manipule Tartuffe pour révéler sa duplicité. (6) N. Dissaux, *Rép. com.*, v° Commissionnaire, sept. 2019, n° 3. (7) J. Hamel, Préface, in *Le contrat de commission – Études de droit commercial*, J. Hamel (dir.), Dalloz, 1949, p. 5 s., spéc. p. 5. (8) A. Bénabent, *Droit des contrats spéciaux civils et commerciaux*, LGDJ, 15^e éd., 2024, n° 728, p. 506. (9) *Vocabulaire juridique*, G. Cornu (dir.), 14^e éd., 2022, p. 800. (10) F. Terré, Y. Lequette, P. Simler et F. Chénéde, *Droit civil – Les obligations*, 13^e éd., 2022, n° 242, p. 258, et n° 731, p. 826 ; *Civ. 1^{re}*, 28 nov. 2000, n° 98-14.618, D. 2001. 1139, obs. P. Delebecque ; *RTD civ.* 2001. 134, obs. J. Mestre et B. Fages ; M. Storck, *J.-Cl. Civ.*, fasc. unique : *Théorie des contre-lettres – Simulation*, § 34. Sur la distinction entre les deux : L. Arcelin, *Interposition de personne et prête-nom : deux cas de simulation ?*, LPA 16 juill. 2002, p. 20.