

Cour Administrative d'Appel de Nantes, 31 juillet 2003, Association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire (convention entre un EPS et une association de médecins libéraux - fonctionnement des SAMU - nature du contrat : administratif - responsabilité)

31/07/2003

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête et le mémoire à fin de sursis à exécution, enregistrés au greffe de la Cour le 22 septembre 1998, présentés pour l'association X dont le siège est (...), représentée par son président en exercice, par Me André SALAÛN, avocat au barreau de Nantes ;

L'association demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 95-2577 du 20 juillet 1998 du Tribunal administratif de Nantes en ce que, par ses articles 6 et 7, ce jugement l'a, d'une part, condamnée à garantir le centre hospitalier général de Saint-Nazaire des condamnations à verser des indemnités à Mme X, en son nom propre et en qualité de représentant légal de ses enfants mineurs, à M. Y et à Mlle Y, en réparation des préjudices subis du fait du décès de M. Y, ainsi que de sa condamnation à verser aux mêmes une somme de 5 000 F au titre de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, d'autre part, l'a condamnée à verser au centre hospitalier général de Saint-Nazaire une somme de 7 500 F au titre du même article ; 2°) de rejeter les conclusions d'appel en garantie, ainsi que les conclusions tendant à l'application de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel formées à son encontre par le centre hospitalier général de Saint-Nazaire devant le Tribunal administratif de Nantes ; 3°) d'ordonner le sursis à exécution des articles 6 et 7 du jugement du Tribunal administratif de Nantes du 20 juillet 1998 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, modifiée notamment par la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 ;

Vu le décret n° 79-506 du 28 juin 1979 ;

Vu le décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 3 juillet 2003 :

- le rapport de M. MARGUERON, président,
- les observations de Me DORA, substituant Me SALAÛN, avocat de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire,
- les observations de Me THOMÉ, substituant Me COUDRAY, avocat du centre hospitalier général de Saint-Nazaire,
- les observations de Me LIMOUZIN, substituant Me TINIERE, avocat des consorts X-Y,
- les observations de Me JARRY-PRIOU, substituant Me MÉNARD, avocat de M. Z,
- et les conclusions de M. MILLET, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1970, susvisée, applicable en l'espèce, dans sa rédaction issue de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986, les établissements d'hospitalisation publics comportent : e) Eventuellement, des unités participant au service d'aide médicale urgente appelées S.A.M.U., dont les missions et l'organisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces unités comportent un centre de réception et de régulation des appels. Le fonctionnement de ces centres est assuré avec les praticiens représentés dans les instances départementales des organisations représentatives nationales, ou les organisations ou associations représentatives au plan départemental, dans la mesure où elles en font la demande, et conformément à des conventions approuvées par le représentant de l'Etat dans le département... ; qu'aux termes de l'article 11 du décret du 16 décembre 1987 susvisé, relatif aux missions et à l'organisation des S.A.M.U : Les centres de réception et de régulation des appels permettent, grâce notamment au numéro d'appel unique dont ils sont dotés, de garantir en permanence l'accès immédiat de la population aux soins d'urgence et la participation des médecins d'exercice libéral au dispositif d'aide médicale urgente. La participation de ceux-ci, comme celle des autres intervenants, au dispositif d'aide médicale urgente, est déterminée par convention ; qu'aux termes de l'article 13 du même décret : La convention détermine notamment : - le plan de financement détaillé du centre de réception et de régulation des appels médicaux ; - les moyens apportés respectivement par chacune des parties contractantes ; - les modalités selon lesquelles la réception et la régulation des appels sont organisées conjointement ; - les modalités de gestion du centre de réception et de régulation des appels médicaux ; - la durée, les modalités de dénonciation, de révision et de reconduction de l'accord ;

Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, une convention relative à l'organisation et au fonctionnement du centre de réception et de régulation des appels de l'estuaire de la Loire a été signée le 16 mai 1989 entre le centre hospitalier général de Saint-Nazaire et le collège des médecins libéraux de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, laquelle a pour objet statutaire de développer la collaboration en matière d'urgences médicales entre médecins libéraux et médecins du secteur public, ainsi que la confédération des syndicats médicaux français de la région nazairienne ; qu'en vertu de cette convention les appels reçus au 15 par le permanencier, affecté par le centre hospitalier, sont transmis soit au médecin-régulateur d'exercice libéral affecté selon un tableau de garde établi par l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, pour ceux émanant de particuliers, soit au médecin-régulateur affecté par le centre hospitalier, pour ceux émanant des médecins, sapeurs-pompiers, ambulanciers ou services de police et de gendarmerie ; qu'à cette fin, le centre hospitalier général de Saint-Nazaire met à disposition ses moyens de communication avec les services de secours, de police et de gendarmerie, ainsi que les locaux et le mobilier, l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire fournissant notamment au médecin-régulateur affecté par elle les équipements téléphoniques et radio-téléphoniques nécessaires à son activité de régulation ;

Considérant que le docteur Z, médecin d'exercice libéral qui, dans le cadre de cette convention, exerçait les fonctions de médecin-régulateur de permanence au centre de réception et de régulation des appels du centre hospitalier général de Saint-Nazaire le 12 janvier 1993, a fait l'objet d'une condamnation pénale à raison des négligences qu'il a commises à l'occasion de la réception, ce jour-là, d'appels émanant de M. Michel Y, lequel, faute d'avoir fait l'objet des mesures d'aide médicale urgente qu'appelait la hernie diaphragmatique dont il souffrait, est décédé d'un arrêt cardio-respiratoire ; que le jugement attaqué du Tribunal administratif de Nantes condamne le centre hospitalier général de Saint-Nazaire à indemniser les consorts X-Y, ayants-droits de M. Y, des conséquences dommageables du décès de celui-ci, à raison de la faute personnelle, non détachable du service public administratif, relevant de la mission de l'établissement, constitué par le centre de réception et de régulation des appels, commise par le docteur Z, mais condamne aussi l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, dont il estime que ce dernier était le préposé, à garantir le centre hospitalier de l'ensemble des condamnations prononcées à son encontre ; que l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire forme appel de ce jugement dans cette dernière mesure ; que le centre hospitalier général de Saint-Nazaire dirige des conclusions d'appel provoqué contre les consorts X-Y, lesquels forment un recours incident sur cet appel provoqué ;

Sur la requête de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire ;

En ce qui concerne la compétence de la juridiction administrative :

Considérant que les dispositions ci-dessus rappelées de la loi du 31 décembre 1970 et du décret du 16 décembre 1987 ont rendu obligatoire la conclusion de conventions entre les établissements publics d'hospitalisation et les médecins d'exercice libéral pour déterminer les modalités de la participation de ces derniers au fonctionnement des centres de réception et de régulation des appels que comportent les services d'aide médicale urgente ; que ces dispositions précisent les stipulations que ces conventions doivent nécessairement contenir et prescrivent leur approbation par le représentant de l'Etat dans le département ; que de telles conventions, ainsi soumises à un régime exorbitant du droit commun et qui définissent les conditions dans lesquelles les médecins d'exercice libéral volontaires pour ce faire sont associés à l'organisation et au fonctionnement du service de l'aide médicale urgente, qui est au nombre des missions des établissements publics d'hospitalisation, présentent le caractère de contrats administratifs ; que, dès lors, contrairement à ce que soutient l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les conclusions d'appel en garantie dirigées contre elle par le centre hospitalier général de Saint-Nazaire et fondées sur les stipulations de la convention du 16 mai 1989 ;

Au fond :

Considérant, d'une part, que ladite convention, qui a été signée et approuvée par le préfet de la Loire-Atlantique, renferme des stipulations dont il n'est aucunement établi qu'elles seraient contraires aux prescriptions du décret du 16 décembre 1987 ou bien, d'une façon générale, méconnaîtraient les objectifs poursuivis par les dispositions de ce texte et de la loi du 31 décembre 1970 ou, au regard de celui de ces objectifs tenant à la participation des médecins d'exercice libéral au dispositif d'aide médicale urgente, constitueraient une délégation illégale de service public ; qu'elle garantit, conformément aux dispositions du décret du 28 juin 1979 susvisé, portant code de déontologie médicale, l'indépendance de ces médecins libéraux dans leur activité de médecin-régulateur du centre de réception et de régulation des appels ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des stipulations du chapitre V de cette même convention, conformément sur ce point aussi aux dispositions du code de déontologie médicale, que le centre hospitalier général de Saint-Nazaire et le collège des médecins libéraux de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire assument, chacun pour ce qui le concerne, la responsabilité des actes et des décisions des personnels qu'ils mettent à la disposition du centre de réception et de régulation des appels, contractant chacun à cet effet une assurance responsabilité civile dans le cadre de

leurs activités respectives ; que, sur le fondement de ces stipulations, et s'il est vrai que le docteur Z ne pouvait être regardé comme ayant agi en qualité de préposé de l'association X contrairement à ce qu'a estimé le Tribunal administratif de Nantes, la faute commise par ce médecin était de nature à justifier que cette association soit appelée à garantir le centre hospitalier général de Saint-Nazaire, qui n'exerçait aucun contrôle sur l'activité des médecins-régulateurs d'exercice libéral, de la totalité des condamnations prononcées à l'encontre de celui-ci à l'égard des consorts X-Y ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nantes l'a condamnée à garantir le centre hospitalier général de Saint-Nazaire de la totalité des condamnations prononcées à l'encontre de celui-ci à l'égard des consorts X-Y ;

Sur les conclusions du centre hospitalier général de Saint-Nazaire et des consorts X-Y :

Considérant que les conclusions du centre hospitalier général de Saint-Nazaire, qui ont été provoquées par l'appel de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire et présentées après l'expiration du délai d'appel en vue d'obtenir la suppression ou la réduction des indemnités mises à sa charge par le jugement attaqué, ne seraient recevables qu'au cas où l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, appelant principal, obtiendrait lui-même l'annulation de ce jugement en ce qu'il l'a condamnée à garantir entièrement le centre hospitalier ; que le présent arrêt rejetant l'appel de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, les conclusions du centre hospitalier général de Saint-Nazaire dirigées contre les consorts X-Y ne sont pas recevables ; que, par voie de conséquence, les conclusions du recours incident formé par les consorts X-Y sur cet appel provoqué ne sont pas elles-mêmes recevables ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne les frais exposés en première instance :

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction, en tout état de cause, que le Tribunal administratif de Nantes aurait fait une inexacte appréciation des faits de la cause en condamnant l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire à verser au centre hospitalier général de Saint-Nazaire une somme de 7 500 F au titre des frais exposés par celui-ci en première instance et non compris dans les dépens ;

En ce qui concerne les frais exposés en appel :

Considérant, d'une part, que ces dispositions font obstacle à ce que l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, qui n'a pas dirigé de conclusions contre les consorts X-Y et n'est pas ainsi partie perdante à leur égard dans la présente instance, soit condamnée à leur verser la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces dispositions, de condamner l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire à verser au centre hospitalier général de Saint-Nazaire une somme de 1 000 euros au même titre ;

Considérant, enfin, qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner le centre hospitalier général de Saint-Nazaire et les consorts X-Y à verser les sommes que ceux-ci demandent réciproquement ;

Décide :

Article 1er : La requête de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, ensemble les conclusions du centre hospitalier général de Saint-Nazaire et de Mme X, M. Y et Mlle Y sont rejetées.

Article 2 : L'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire versera au centre hospitalier général de Saint-Nazaire une somme de 1 000 euros (mille euros) au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de Mme Eva X, M. Patrick Y et Mlle Patricia Y tendant à la condamnation de l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative, ainsi que les conclusions, au même titre, du centre hospitalier général de Saint-Nazaire tendant à la condamnation de Mme X, M. Y et Mlle Y et de ces derniers tendant à la condamnation du centre hospitalier général de Saint-Nazaire sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, au centre hospitalier général de Saint-Nazaire, à Mme X, à M. Y, à Mlle Y, à M. Z et au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.