

N° 4001- Prévention du risque de Conflit négatif

Monsieur Saïd R. / Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (F.I.V.A.),

Séance du 13 avril 2015.

Conclusions du Rapporteur public.

La question qui vous est posée par cette espèce porte sur la juridiction compétente pour connaître de la contestation, par le bénéficiaire d'indemnités servies au titre d'une pathologie professionnelle liée à l'amiante, des effets d'un titre de perception émis par le FIVA pour le recouvrement d'un trop perçu.

I / des faits et des procédures engagées:

Au terme de procédures judiciaires classiques devenues définitives, M. R. a été reconnu atteint d'une maladie professionnelle liée à l'amiante dont il aurait inhalé des poussières provoquant l'apparition de plaques pleurales puis de l'asbestose (arrêt de la Cour d'appel de DOUAI du 30 juin 2004).

Suite à ses demandes successives au titre d'aggravations médicalement constatées de son état, le FIVA lui a servi des indemnités en capital et sous forme de rente trimestrielle sur le fondement d'un taux d'incapacité retenu par la CPAM. Toutes ces propositions du FIVA ont été acceptées par le demandeur qui s'est, de ce fait, volontairement privé de tout recours.

Sur sa demande, le Tribunal du contentieux de l'incapacité a, le 4 novembre 2010, modifié son taux d'incapacité sans que cette décision n'ait été portée à la connaissance du FIVA, entraînant le service, par la CPAM, d'une rente trimestrielle supérieure à celle servie par le FIVA et donc une double indemnisation.

Prenant acte de cette situation «hors norme» à l'occasion d'une nouvelle demande d'indemnisation complémentaire satisfaite le 14 décembre 2012 à hauteur de 5000 €, le FIVA a évalué le trop perçu à la somme de 10 039,99 € pour laquelle il a émis un titre de perception (non contesté) et complété son action par une mesure de compensation avec le montant réel de la créance de M. R., celui demeurant encore redevable d'une somme de plus de 5000 €.

Contestant ces calculs et prétendant au paiement de la somme de 5000 € acceptée à titre transactionnel, M. R. a porté son recours devant ***le Tribunal d'instance de TOURCOING qui, par jugement du 12 mars 2014 devenu définitif, a rejeté sa compétence*** au double motif:

- que, si les juridictions judiciaires devaient être saisie, seule la Cour d'appel de DOUAI aurait légalement compétence en ce domaine,

- que, de seconde part, s'agissant d'un litige ne portant pas sur la fixation d'une indemnité au profit de M. R., mais sur son paiement au regard de la compensation opérée, il en allait, en droit, de la contestation du titre exécutoire émis par le FIVA en sa qualité d'établissement public administratif et donc de la compétence des juridictions administratives seules habilitées à connaître de l'exercice d'une prérogative de puissance publique pouvant, au surplus, déboucher sur l'appréciation de sa responsabilité dans le cadre d'une demande de dommages-intérêts.

Saisi en second le 7 mai 2014, **le Tribunal administratif de MONTREUIL** (93558) n'a pas suivi cette analyse, estimant que la demande de M. R. se rapportait à une créance de pur droit privé née de l'évaluation de son taux d'incapacité dans le cadre d'une maladie professionnelle.

Il vous a donc saisi en application des dispositions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 qui figurent désormais sous l'article 32 du décret 2015-233 du 27 février 2015, au titre de la prévention d'un conflit négatif de compétence.

II / les thèses en présence:

Constant dans sa démarche depuis le Jugement du Tribunal d'instance de Tourcoing où sa thèse a triomphé, le FIVA développe devant vous un mémoire tendant à voir reconnaître la compétence des juridictions administratives.

Il en appelle en premier lieu à l'autorité du **Conseil Constitutionnel, en sa décision «Conseil de la concurrence» du 23 janvier 1987 (n° 86-224 DC)** rappelant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, figure celui de la dualité des ordres juridictionnels au nom duquel *«à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle»*.

Rattachant directement la faculté, pour ces personnes morales de droit public, d'émettre des titres exécutoires et d'opérer par voie de compensation entre les dettes et les créances qu'elles détiennent, aux prérogatives de puissance publique proprement dites, le FIVA en déduit que, sauf disposition légale dérogatoire expresse, seules les juridictions administratives doivent connaître de ces contentieux.

Poussant son «avantage», le FIVA rappelle les textes qui l'ont fondé et l'origine publique des deniers dont il dispose qui ne changent pas de nature du fait de leur rétrocession recherchée, pour confirmer le caractère administratif du contentieux soulevé.

Enfin il puise dans l'analyse des textes spécifiques au contentieux judiciaire (article 53 V de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) qui lui sert généralement de cadre d'action, les limites explicites de cette compétence qui ne peut déborder des rejets implicites ou explicites d'indemnisation ou de l'arbitrage du refus d'une offre d'indemnisation.

Le mémoire déposé par Madame le Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes (en page 3) milite pour une même issue administrative à ce conflit, estimant que la contestation de M. R. porte sur le fondement du titre exécutoire émis par le FIVA ou sur sa liquidation.

Reconnaissant au Juge judiciaire (juge de l'exécution) au vu des dispositions de l'article L 213-6 du code de l'organisation judiciaire «une compétence exclusive pour traiter des difficultés relatives aux titres exécutoires et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée, même si elles portent sur le fond du droit à moins qu'elles n'échappent à la compétence des juridictions judiciaires», elle n'en estime pas moins que la créance originelle du FIVA est de nature administrative et que la remise en cause de son existence comme de son montant ou de son exigibilité relèvent, à n'en pas douter, du contentieux administratif.

*

Telle n'est pas l'analyse portée par la Tribunal administratif de MONTREUIL qui pose en principe que la contestation portée par M. R. porte bien sur un refus d'indemnisation par le FIVA, qui, se fondant sur l'analyse d'un trop perçu, tend à contester, à son niveau, **«une créance de pur droit privé née de l'évaluation de son taux d'incapacité dans le cadre de sa maladie professionnelle»** définitivement reconnue.

III / des raisons du choix préférable de la Juridiction judiciaire:

L'analyse portée par le T.A. de MONTREUIL conduit à s'interroger sur les fondements de la demande en Justice de M. R. et les moyens qu'il a développés devant l'un puis l'autre ordre juridictionnel.

Il ressort clairement des pièces du dossier que la difficulté principale tient à ce que le taux d'incapacité de M. R. a été modifié sur sa demande par le Tribunal du contentieux de l'incapacité le 4 novembre 2010 (80% avec effet rétroactif au 15 janvier 2008), sans que cette décision, pourtant dûment enregistrée par la CPAM le 5 janvier 2011 avec toutes ses conséquences financières, ait été notifiée au FIVA.

A ce titre, l'affirmation du caractère privé de la créance initiale apparaît parfaitement fondé et justifié.

Lors de son offre du 23 février 2009, le FIVA avait d'ailleurs anticipé cette aggravation qui proposait à M. R. de fixer à 80% son taux d'incapacité, mais sans l'effet rétroactif retenu par le T.C.I.

De nouvelles offres du FIVA vont d'ailleurs se «bousculer» en fonction de l'aggravation de l'état de santé de M. R. pour porter à 90% (le 13 septembre 2011) puis 100% (le 23 novembre 2012) ce taux d'incapacité, avec les propositions financières correspondantes qui seront toutes acceptées par le requérant, emportant de sa part renonciation à tout recours.

Il s'évince de cette analyse que le cœur du litige opposant le FIVA à M. R. est bien d'ordre civil et indemnitaire, et que si le FIVA est, selon toutes les apparences, bien fondé à demander «répétition de l'indu» ou du «trop perçu», il l'est sur le fondement de propositions qu'il a faites en «méconnaissance de cause».

Les deux parties étant dépourvues de recours utiles, le FIVA a procédé par voie de titre exécutoire administratif et compensation de créances, lors même que M. R. s'appuie sur la seule inexécution du dernier titre «transactionnel» qu'il a contre le FIVA dont il poursuit, en droit, le recouvrement.

Les demandes présentées au T.I. de TOURCOING et au T.A. de MONTREUIL sont d'ailleurs identiques, étant observé que le titre exécutoire administratif ne peut plus être directement discuté pour n'avoir pas été contesté ni dans son montant ni dans son principe.

*

A cet égard il est possible de repousser la proposition du FIVA et de Madame le Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits de la femme d'une compétence administrative dont le fondement serait précisément la contestation du fondement et de la liquidation du titre exécutoire de recouvrement, prérogative de puissance publique, qui n'est plus directement en jeu.

Pour autant la compétence judiciaire peut-elle être fondée légalement, s'agissant pour ce type de contentieux «FIVA» d'une compétence d'attribution spécifique limitée aux seules Cours d'appel, au regard des dispositions de l'article 53 V de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 ?

Le texte lui-même n'est pas d'un grand secours qui ne vise que les hypothèses de refus d'offre, d'absence d'offre dans le délai légal ou de refus d'acceptation de l'offre.

L'hypothèse qui vous est soumise s'apparenterait plutôt à un **«retrait de fait» d'une offre dûment acceptée**, fondée sur la compensation financière opérée en aval.

Vous trouverez alors, sur ce sujet, une piste ouverte par la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation en son arrêt du 10 juillet 2007, (n° 06-20.452, Bull. Civ. 1, n° 262) qui reconnaît, sur le fondement de la loi du 23 décembre 2000, **la compétence des juridictions judiciaires pour connaître « de toutes les contestations relatives aux offres du FIVA, y compris celles concernant une décision de retrait d'une offre».**

Une telle analyse heurte-t-elle le principe fondamental reconnu par les lois de la République défini par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 23 janvier 1987 susvisée et vient-elle «dénaturer» l'action du FIVA en sa qualité d'établissement public administratif ?

Si l'on se réfère au «fait générateur» de l'action de M. R. comme des décisions successives du FIVA d'accorder puis de «retirer» le bénéfice d'une offre dûment acceptée, nous rencontrons systématiquement l'appréciation du taux d'incapacité de cette victime de l'amiante et du caractère immédiat ou rétroactif de son application, sujet par nature civil et relevant bien du domaine fixé par l'article 66 de notre constitution à l'Autorité judiciaire.

Il en va bien en effet de la protection individuelle du salarié, M. R., face aux conséquences d'une maladie reconnue «de nature professionnelle» dans ses rapports avec son ancien employeur et les organismes sociaux en charge de la couverture de ces pathologies comme du FIVA qui assure sur ce point l'effet de «solidarité nationale».

Sans aucunement préjuger de la recevabilité au fond d'une telle demande, force est de constater que les Juges désignés devront envisager, dans la rigueur du droit, les différentes décisions antérieures reconnaissant à M. R. un taux d'incapacité et d'en apprécier l'articulation dans le temps, pour apprécier si son préjudice a bien été réparé intégralement et non pas au delà des limites légales.

Y-a-t-il sujet plus civil que celui-ci, compte tenu de la compétence d'attribution donnée aux Cours d'appel en ce domaine ?

Cette compétence reconnue n'empêchera pas le FIVA de poursuivre son activité d'E.P.A. et de relever, pour les autres champs de son action que ceux définis par l'article 50 V de la loi du 23 décembre 2000, des juridictions administratives et notamment du Conseil d'Etat.

Nous concluons donc à la compétence des Juridictions de l'ordre judiciaire et notamment, pour l'occasion, à celle de la Cour d'appel de DOUAI.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:

1/ la Juridiction de l'Ordre judiciaire Cour d'appel de DOUAI doit être reconnue compétente pour connaître du litige opposant M. R. au FIVA,

2/ le Jugement du Tribunal d'Instance de TOURCOING du 12 mars 2014 doit être annulé, la cause et les parties ne pouvant être renvoyées devant ce tribunal au regard des dispositions de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000,

3/ la procédure suivie devant le Tribunal administratif de MONTREUIL doit être déclarée nulle et non avenue à l'exception du jugement rendu par ce tribunal le 19 décembre 2014.

