

Recueil Dalloz 1996 p. 357

Le système français d'indemnisation des victimes contaminées par le virus VIH saisi par le droit européen

Mathilde Collin-Demumieux

NOTE

L'arrêt *Bellet*, malgré la volonté affichée de ses juges de ne lui reconnaître qu'une autorité relative de la chose jugée, constituera un précédent dont les bases juridiques paraissent contestables. Le raisonnement de la Cour, empreint d'équité et de subjectivisme, satisfera sans doute au plan humain, mais déçoit profondément au plan juridique.

Pour en comprendre la portée, un bref rappel des faits, suivi du déroulement de la procédure engagée par M. Bellet, s'impose.

Le requérant, fonctionnaire à la ville de Paris, souffrait d'une hémophilie A déclarée en 1948 qui l'avait obligé à se soumettre à de nombreuses reprises à des transfusions sanguines. Sa contamination par le VIH (virus de l'immuno-déficiência humaine) fut décelée le 26 oct. 1983. L'intéressé saisit tout d'abord le Tribunal administratif de Paris en vue de la condamnation de l'Etat au paiement du dommage causé par cette contamination. Par jugement du 8 avr. 1992, ce dernier, suivant en cela une jurisprudence constante, débouta M. Bellet au motif que sa séropositivité s'était révélée antérieurement à la période de responsabilité pour inaction fautive de l'Etat qui avait débuté en 1985. M. Bellet avait entre-temps saisi en référé le président du tribunal de grande instance en vue de la condamnation de la FNTS (Fondation nationale de transfusion sanguine) au paiement d'une indemnité de 3 millions de francs. Après expertise et seconde assignation, le tribunal de grande instance condamna la FNTS au versement d'une indemnité de 1,5 million de francs par jugement du 14 sept. 1992.

La FNTS fit appel de ce jugement et en obtint la suspension. La Cour d'appel de Paris, par arrêt du 12 mars 1993, infirma le jugement du tribunal de grande instance en constatant le défaut d'intérêt à agir de M. Bellet. Le pourvoi en cassation introduit par ce dernier fut rejeté pour les mêmes motifs par la deuxième Chambre civile le 26 janv. 1994. En effet, parallèlement à sa saisine du juge civil, M. Bellet avait, sur le fondement de la loi du 31 déc. 1991, actionné le Fonds de garantie qui, conformément à l'art. 47 de cette même loi, lui avait accordé le 21 mai 1992 une indemnité couvrant l'intégralité de son préjudice. Or, l'acceptation de l'offre d'indemnisation dédommageait intégralement, selon la cour d'appel et la Cour de cassation, la victime qui avait la faculté de contester le montant de cette réparation devant la cour d'appel par un recours spécial prévu par l'art. 47-VIII de la loi du 31 déc. 1991. Faute d'avoir usé de cette voie de recours, M. Bellet était dépourvu d'intérêt à agir et, partant, il n'y avait pas violation de l'art. 6, § 1 Conv. EDH.

Le problème de droit posé à la Cour européenne des droits de l'homme était très général : les hémophiles contaminés par le VIH ont-ils en France des voies de recours et d'instance leur permettant d'obtenir une indemnisation de leur préjudice ?

Si juridiquement la réponse semble aller de soi - comme l'atteste la longueur de l'exposé de la procédure -, la gravité de la situation personnelle du requérant a de toute évidence conduit la Cour à s'éloigner de la stricte application de la Convention et de sa ligne jurisprudentielle traditionnelle. L'arrêt rendu le 4 déc. 1995 marque en effet un glissement sensible du contrôle *in concreto* du juge européen vers l'appréciation *in abstracto* des circonstances de l'espèce (I) et érige le droit procédural de l'art. 6 de la Convention en un droit substantiel (II).

I. - Du contrôle *in concreto* à une appréciation *in abstracto*.

La Cour européenne des droits de l'homme statue en principe *in concreto* sur chaque espèce : « La Cour n'est point appelée en vertu des art. 19 et 25 de la Convention à statuer sur un problème abstrait (...) mais dans le cas concret de l'application d'une telle loi à l'égard du requérant » (CEDH, 27 mars 1962, *De Becker*, série A, n° 4, p. 26. - V. aussi commentaire art. 6 dans La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme article par article, Pettiti-Decaux-Imbert, Economica, 1995, p. 248). C'est du reste ce qu'affirme la Cour dans l'espèce *Bellet*. « La Cour n'a pas à apprécier en soi le système français d'indemnisation » (§ 34). Il est cependant manifeste que son refus d'examiner concrètement si M. Bellet avait bénéficié effectivement d'un recours spécial devant la cour d'appel et d'autres modes de recours a conduit la Cour à porter une appréciation *in abstracto* sur notre système d'indemnisation.

A. - *Le postulat négatif de la Cour*. - Le raisonnement suivi par la Cour se fonde sur les arrêts *Golder c/ Royaume-Uni* du 21 févr. 1975 (n° 18, p. 18, § 36) et *Ashingdane c/ Royaume-Uni* du 28 mai 1985 (n° 93, p. 24-25, § 57). Dans l'espèce *Golder*, le juge européen avait conclu à l'absence de violation du droit d'accès à un tribunal après avoir donné, dans les prémisses de son arrêt, une définition négative de ce droit par une énumération de cas dans lesquels celui-ci n'était pas assuré. Or, ici, ne fallait-il pas plutôt raisonner de façon positive afin de déterminer si, dans le cas d'espèce, le droit d'accès à un tribunal avait été effectivement garanti ou, le cas échéant, méconnu ? La Cour s'est employée, dans le § 32, à envisager toutes les voies de recours du droit interne français, relevant même - à côté des voies classiques utilisées par M. Bellet - le recours spécial aménagé par l'art. 47-VIII de la loi du 31 déc. 1991, sur le fondement duquel la juridiction civile française avait déjà eu à statuer plusieurs fois au moment où le juge européen rendait son arrêt. Or, contre toute attente, la Cour a balayé l'objection tirée de l'existence d'une pratique jurisprudentielle de la loi du 31 déc. 1991 en estimant qu'« on ne saurait en tenir compte, dès lors qu'il s'agit d'une jurisprudence récente et qui prête à controverse ». La valeur juridique de cet argument est douteuse car, « au regard de la Convention, ce qui importe c'est l'existence d'une voie d'action résultant d'un texte de loi, et non la date des premières décisions rendues en application de cette loi » (opinion dissidente du juge Pettiti, p. 23).

B. - *Conséquence sur la nature du contrôle*. - En refusant de considérer concrètement les différentes voies d'action dont disposait le requérant (assignation de la FNTS devant le tribunal de grande instance, saisine du Fonds de garantie, acceptation de l'offre de ce dernier, appel incident devant la cour d'appel et recours spécial devant cette même cour par l'article 47-VIII de la loi du 31 déc. 1991) au regard des exigences de l'art. 6 de la Convention, la Cour est clairement passée d'un contrôle concret à un contrôle abstrait. « Le fait d'avoir emprunté les voies de recours internes, mais seulement pour entendre déclarer ses actions irrecevables par le jeu de la loi, ne satisfait pas toujours aux impératifs de l'art. 6, § 1 : encore faut-il que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffise pour assurer à l'individu le « droit à un tribunal » eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique » (§ 36). Principe ô combien exigeant, qui ne va pas sans un certain arbitraire : à partir de quel degré d'accès la Cour est-elle en droit d'estimer que l'art. 6 est violé ou respecté ? Il est patent que le juge européen s'est comporté en troisième degré de juridiction (voire en quatrième dans la mesure où, comme l'a relevé B. Confori dans ses opinions dissidentes sur le rapport de la Commission, trois juridictions se sont prononcées au fond sur l'affaire).

II. - Le droit d'accès à un tribunal, droit substantiel.

Pour conclure à la violation de l'art. 6, § 1, de la Convention, la Cour a estimé que « le système français d'indemnisation ne présentait pas une clarté et des garanties suffisantes pour éviter un tel malentendu », conformément à sa jurisprudence de *Geouffre de la Pradelle* (16 déc. 1992, n° 253 B, p. 42). Cette position s'est fondée non seulement sur le défaut d'intérêt à agir opposé au requérant par la cour d'appel et la Cour de cassation mais aussi sur une interprétation particulière de la loi du 31 déc. 1991.

A. - *Une interprétation subjective de la loi de 1991*. - Si la lecture de l'art. 47 de la loi du 31

déc. 1991 paraît claire, l'interprétation qui a pu en être faite par les auteurs, la jurisprudence et les travaux préparatoires laisse planer un doute (V. J.-M. Pontier, L'indemnisation des victimes contaminées par le virus du SIDA, *ALD* 1992, *Comm.* p. 35 ; du même auteur, SIDA, de la responsabilité à la garantie sociale, *RFD adm.* 1992, p. 533). On a pu remarquer que les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat laissaient apparaître une contradiction. Dans le dispositif de son arrêt de rejet du pourvoi de M. Bellet, le 26 janv. 1994, la Cour de cassation interprétait en effet strictement l'art. 47, considérant que « l'acceptation de l'offre d'indemnisation (...) dédommage(ait) intégralement M. Bellet ». Dans son avis contentieux du 15 oct. 1993, *Cts Jézequel et Vallée* (Lebon p. 280), le Conseil d'Etat estimait pour sa part que « lorsque la somme offerte par le fonds a été acceptée par les intéressés (...), tout ou partie du préjudice dont il est demandé réparation est effectivement et définitivement indemnisé par le fonds. En conséquence, il appartient au juge administratif (...) de déduire l'offre dont le fonds est ainsi redevable de l'indemnité qu'il condamne la personne publique responsable du dommage à verser à la victime ». Le juge judiciaire considère donc que l'indemnisation organisée par la loi du 31 déc. 1991 est unique et intégrale, le juge administratif estimant quant à lui que le montant de cette réparation peut n'être que partiel et venir en déduction du montant global des sommes versées par la personne publique. Le principe de la réparation intégrale a connu des dérogations, comme les pensions forfaitaires qui ne réparent pas entièrement le préjudice. Toutefois, la loi prévoit le plus souvent une indemnité complémentaire propre à assurer, selon le droit commun, la réparation intégrale du préjudice subi (cf. à ce propos la loi du 8 juill. 1983 concernant le service national). En ce qui concerne l'indemnisation des personnes atteintes de SIDA post-transfusionnel, l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 1995, *Rabotin* (*Dr. adm.* 1995, n° 394), a, dans la logique de l'avis contentieux *Cts Jézequel et Vallée* précité, défini les modalités de la combinaison entre l'indemnisation par le fonds et celle qui pouvait être obtenue du juge administratif : soit le juge administratif déduira d'office des dommages et intérêts dus par la personne publique l'indemnité allouée à la victime par le fonds, que cette indemnité ait été acceptée par la victime ou qu'elle ait été fixée de façon définitive par la Cour d'appel de Paris, soit il assurera la réparation intégrale du préjudice et subrogera la personne publique dans les droits de la victime à l'égard du fonds. La Cour européenne des droits de l'homme, en estimant que l'interprétation donnée par la Cour de cassation des dispositions de la loi du 31 déc. 1991 violait l'art. 6, § 1, Conv. EDH, a par conséquent donné raison *a contrario* au Conseil d'Etat.

Les travaux préparatoires et la loi interprétative proposée par M. Mazeaud le 26 janv. 1994 semblaient ouvrir des voies d'indemnisation différentes : « L'acceptation de l'offre d'indemnisation ne fait pas obstacle à d'éventuelles actions en justice concomitantes ou ultérieures du chef du même préjudice ». Cette proposition de loi n'a cependant jamais été votée et demeure à l'étude.

Les défenseurs de M. Bellet furent bien avisés de tirer parti de cette ambiguïté car la Cour européenne des droits de l'homme, qui prit alors le risque de donner sa propre interprétation de la loi du 31 déc. 1991 et de la substituer à celle des juges du fond, décida que « le requérant pouvait raisonnablement croire à la possibilité d'introduire ou de poursuivre des actions parallèles (§ 37)... Compte tenu du libellé de l'art. 47-VIII, on ne saurait reprocher à M. Bellet de s'être référé à l'intention du législateur, telle qu'elle ressortait des travaux parlementaires ». L'attitude du juge européen est contestable car, d'une part, elle méconnaît les prérogatives des juridictions internes, seules compétentes pour apprécier la conventionnalité de la loi - la Cour européenne s'étant manifestement livrée à un contrôle au fond de l'interprétation souveraine d'une loi par des juges nationaux - d'autre part, elle aboutit à « apprécier en soi le système français d'indemnisation ».

En outre, la Cour a été conduite à développer une argumentation principalement subjective centrée sur la bonne foi du plaideur. Le juge français ne se fit pas faute de souligner, dans ses opinions dissidentes, que « la Convention ne permet pas encore de statuer sur la seule subjectivité d'un requérant malgré les circonstances tragiques subies par la victime » (p. 24). On pourrait ajouter que rien ne permettait de garantir la Cour que la saisine du tribunal de grande instance avait participé d'une démarche éclairée de la victime qui aurait agi en quelque sorte en pleine connaissance des travaux parlementaires.

B. - *Le passage d'un droit procédural à un droit substantiel.* - L'art. 6 Conv. EDH a toujours fait partie des droits procéduraux. « La Convention contient essentiellement deux différents types de garantie : des garanties de droits substantiels comme le droit à la liberté personnelle (art. 5, § 1), la liberté d'expression (art. 10), le droit de jouir paisiblement de ses biens (protocole n° 1), et des garanties de droits procéduraux comme le droit d'intenter un procès dans des affaires civiles et pénales... (art. 6) » (W. Strasser in « The relationship between substantive rights and procedural rights by the European Convention on Human Rights », *Mélanges J.-G. Wiarda*, Heymans, 1987, p. 595).

L'art. 6 est donc traditionnellement conçu comme garantissant le droit de disposer de voies d'actions judiciaires, autrement dit le droit de voir sa cause examinée par le juge. Appréciée de manière concrète, sa portée ne soulève pas de difficulté majeure. Mais ici, par les conditions subjectives et le degré d'exigence exprimé par le juge européen en matière d'ouverture des voies de recours, on s'achemine vers un droit de portée plus générale et de contenu plus flou. Le « droit à un tribunal » avait déjà été élargi, par les arrêts CEDH du 21 sept. 1993, *Zumtobel* (n° 268 A) et du 26 avr. 1995, *Fischer c/ Autriche* (n° 312 A), à tout « organe judiciaire de pleine juridiction ». La situation de détresse du demandeur, dans l'espèce *Bellet*, n'a naturellement pas été étrangère à la solution du litige, non plus que la contradiction opposant les juges administratif et judiciaire français et le caractère illusoire d'une réparation « intégrale » pour une victime dont l'espérance de vie est anéantie. Il est permis cependant de regretter qu'en faisant dévier son contrôle de conventionnalité vers le terrain du contentieux de l'indemnité, la Cour se soit éloignée du rôle dévolu par la Convention de 1950. Reste qu'en retenant, non pas l'interprétation donnée de la loi du 31 déc. 1991 par la Cour de cassation, mais celle proposée par le Conseil d'Etat dans son avis contentieux du 15 oct. 1993, l'arrêt *Bellet c/ France* pourra réjouir les publicistes.

Mots clés :

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Accès concret et effectif à un tribunal * Hémophile * SIDA * Contamination * Préjudice