

Contestation du titre exécutoire émis par l'ONIAM pour le recouvrement des sommes versées aux victimes

Lire les conclusions de :

Cécile Cottier

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Georgina Vincent Benard

Le titre exécutoire : une voie amiable de recouvrement pour l'ONIAM face à un assureur défaillant

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 21LY00986 – ONIAM – 24 février 2023 – C+ ↗

Requête en lien 21LY01030

Arrêt partiellement annulé en cassation : CE, 6 mai 2025, n° 473562 et affaire renvoyée sous le n° 25LY01195

INDEX

Mots-clés

ONIAM, Titre exécutoire, Contestation du titre exécutoire, L. 1142 15 du code de la santé publique

Rubriques

Responsabilité

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ L'ONIAM a la possibilité de solliciter, à titre reconventionnel, la pénalité prévue à l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, devant la juridiction saisie de la contestation du titre exécutoire sauf lorsque le titre exécutoire est annulé, y compris pour un vice de forme.

² Si l'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement l'extinction de la créance litigieuse au regard de la possibilité de régularisation par l'administration, la circonstance qu'un titre exécutoire émis par l'ONIAM pour le recouvrement des sommes versées aux victimes soit annulé ne permet pas, en l'absence de somme mise à la charge du débiteur, que la pénalité prévue par l'article L. 1142 15 du code de la santé publique soit infligée à l'assureur.

³ Dans le cadre du litige relatif à la contestation du titre exécutoire émis par l'ONIAM pour le recouvrement des sommes versées aux victimes, celui-ci peut solliciter, à titre reconventionnel, le remboursement des frais d'expertise exposés devant la commission de conciliation et d'indemnisation dès lors que la somme en litige n'a pas fait l'objet d'un état exécutoire [1].

18-03-02, Comptabilité publique et budget, Créances des collectivités publiques, Recouvrement

60-05, Responsabilité de la puissance publique, Recours ouverts aux débiteurs de l'indemnité, aux assureurs de la victime et aux caisses de sécurité sociale

NOTES

- [1] Comp. CE, 20 décembre 2022, ONIAM, n°451777 s'agissant du recouvrement des sommes versées à la victime.

Conclusions du rapporteur public

Cécile Cottier

rapporteure publique à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.8983](https://doi.org/10.35562/alyoda.8983)

¹ Suite à la saisine de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CRCI) par M.X. concernant le remplacement de sa valve cardiaque, celle-ci, par avis du 13 septembre 2017, a indiqué que du fait de la défaillance de la valve initialement implantée par les HCL, la société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM) assureur des HCL devait indemniser M.X. des dommages en lien avec la dégénérescence de cette valve. La SHAM ayant refusé de suivre cet avis, M.X. a demandé à l'ONIAM conformément à l'article L. 1142-15 du code de la santé publique de se substituer à la SHAM. L'ONIAM par deux protocoles transactionnels du 7 juin 2018 et du 15 avril 2019 a indemnisé M. X. pour des montants respectifs de 11.297,50 euros et 34.054 euros. A la suite de tels protocoles, l'ONIAM a émis à l'encontre de la SHAM deux titres exécutoires à savoir le 1er le 26 juin 2018 pour un montant de 11.297,50 euros sous le n° 2018-588 émis et le 2nd le 26 avril 2019 pour un montant de 34.054 euros sous le n° 2019-607. La SHAM a contesté devant le tribunal administratif de Montreuil le premier titre et devant le tribunal administratif de Lyon le second titre. Le président du tribunal administratif de Montreuil a transmis la première contestation au tribunal administratif de Lyon.

² Par jugement du 2 février 2021, le tribunal administratif de Lyon a partiellement fait droit aux conclusions de la SHAM, assureur du HCL au fin d'annulation de deux titres exécutoires émis par les HCL en tant que subrogé aux droits de M.X. dans le cadre de l'opération de remplacement d'une valve cardiaque liée à la défaillance de la première valve cardiaque Trifecta n° 27 implantée par les HCL.

³ Suivant en cela les informations figurant dans une expertise de la CRCI et un avis de la CRCI qui avait conclu à une indemnisation par l'assureur des HCL des conséquences d'une telle défaillance de cette valve, les premiers juges ont ainsi estimé que cette défaillance ne relevait pas de l'usure normale et qu'aucun facteur extrinsèque n'expliquait davantage un tel dysfonctionnement de la valve. Le tribunal administratif a par suite estimé que la responsabilité des HCL était engagée à raison de la défaillance de cette valve Trifecta n°27 et que l'ONIAM était fondé à demander via un titre exécutoire,

le remboursement des sommes versées par l'ONIAM en substitution de l'assureur SHAM après refus de cet assureur de suivre l'avis de la CRCI concernant l'indemnisation de M.X..

⁴ Les premiers juges ont toutefois estimé que le titre exécutoire émis le 26 avril 2019 sous le n° 607 d'un montant de 34 054 euros, était irrégulier en la forme pour méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration sur la signature par l'auteur de l'acte. Ils ont pour ce motif annulé un tel titre exécutoire mais ont refusé de décharger les sommes mises à la charge de la SHAM par ce titre exécutoire n°607. Les premiers juges ont dans le cadre des dispositions de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique mis à la charge de l'assureur de la SHAM deux pénalités concernant les sommes figurant sur les 2 titres exécutoires en litige dont celui annulé.

⁵ L'ONIAM et la SHAM ont tous les deux, fait appel de ce jugement et présenté respectivement des conclusions en appel incident.

⁶ Ici, nous vous invitons à avoir une analyse d'abord au fond du dossier sur le bien-fondé des créances avant de regarder le motif d'annulation du titre exécutoire émis le 26 avril 2019 sous le n° 607 d'un montant de 34 054 euros retenu par les premiers juges, tiré de l'irrégularité pour un vice de forme de ce titre.

⁷ Cette logique d'examen nous semble s'imposer en l'espèce lorsque aux conclusions d'annulation des titres exécutoires sont associées des conclusions à fin de décharge des sommes à payer au regard de la décision du conseil d'Etat CE du 5 avril 2019, société mandataires judiciaires associés et des conclusions du rapporteur public sous cette même affaire.

⁸ Dans cette décision, le conseil d'Etat a jugé que lorsque le juge est saisi de conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire et à la décharge de l'obligation de payer les sommes, il doit examiner en priorité "les moyens relatifs au bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge". Le conseil d'Etat indique ainsi au titre de l'examen mené par le juge dans cette même décision Société mandataires judiciaires associés que « dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse ». Dans le cadre d'une lecture a contrario, l'annulation du titre exécutoire pour un motif de forme ne fait pas disparaître la créance et ne peut donc fonder la décharge de l'obligation de la payer.

9

Par cette décision, le conseil d'Etat rappelle ainsi que les effets d'une annulation d'un titre exécutoire pour un motif de forme emporte des conséquences différentes à celle d'une annulation pour un motif de fond. L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge (CE 5 avril 2019 *société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la société Centre d'exportation du livre français, n° 413712* au recueil Lebon). Ainsi dans le cas, où l'annulation procède d'un motif de forme et que la créance est fondée au fond alors, l'administration (à comprendre comme incluant l'ONIAM) pourra demander à ce que la personne paie la somme due soit en utilisant la procédure d'un nouvel état exécutoire soit en introduisant une action indemnitaire devant le juge administratif. L'annulation du titre pour un motif de forme n'emporte donc pas la cessation du bien-fondé de la créance et donc pas extinction de la créance. Il n'y a donc pas de restitution de somme et donc pas de décharge automatiquement prononcée du fait de l'annulation du titre de recette. Dans le cas où l'annulation repose sur un motif de fond alors elle entraîne nécessairement extinction de la créance en elle-même car celle-ci ne dispose plus de fondement en fait.

10

Compte tenu des écritures des parties et de la contestation de la SHAM sur l'engagement de la responsabilité des HCL, il vous appartient donc de vérifier aussi bien pour ce titre exécutoire annulé par les premiers juges pour ce motif de forme que pour le titre exécutoire n°588 émis le 26 juin 2018 premièrement si c'est à bon droit que le tribunal administratif a retenu la responsabilité des HCL et secondement si les préjudices retenus et les quantums retenus par les premiers juges sont ou non excessifs, la SHAM contestant les montants mis à sa charge par les premiers juges.

11

En ce qui concerne le principe de responsabilité, ici, les éléments figurant dans le dossier aussi bien le rapport d'expertise que l'avis de la CRCI nous semblent clairs, la déchirure de la valve liée à un défaut structurel de cette valve est l'hypothèse qui apparaît comme la plus probable, les deux autres hypothèses à savoir une infection nosocomiale et infection initiale de la valve par mycobactéries non tuberculeuses ayant été écartée. La SHAM vous indique qu'une telle détérioration est un risque inhérent à ce type de produit et que par

suite sa responsabilité liée à une défaillance de ce produit doit être écartée. Toutefois, en l'espèce, il est constant qu'une telle déchirure est intervenue dans un délai inférieur à deux ans après sa pose et la SHAM ne vous apporte aucun élément montrant l'existence d'une telle déchirure que celle connue par M.X. dans un délai aussi court.

¹² Par suite, en l'absence d'une argumentation plus étayée en appel, la SHAM ne contredit pas selon nous utilement l'analyse des premiers juges sur une usure prématurée de cette valve ainsi conduit à la déchirure en litige ayant imposé le remplacement de cette valve.

¹³ Par suite, dans la lignée jurisprudentielle du conseil d'Etat initiée par la décision du CE du 9 juillet 2003, n°220437 puis confirmée par la décision du CE du 25 juillet 2013, n°339922 pour l'implantation d'une prothèse mais également par une décision très récente du CE du 25 mai 2022 n°446692 en B, *centre hospitalier universitaire de Rennes*, vous confirmerez que les HCL sont, en l'espèce, responsables même en l'absence de faute de leur part des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise. Nous vous invitons donc à rejeter l'argumentation de la SHAM tendant à ce que vous vous écartiez de cette jurisprudence du conseil d'Etat et à ce que vous adoptiez la vision de la cour de cassation fondée sur l'existence d'une faute de l'établissement hospitalier. Le conseil d'Etat dans la décision indiquée du 25 mai 2022 a ainsi réaffirmé l'existence d'une responsabilité sans faute des établissements publics de santé du fait des produits ou appareils de santé défectueux tout en précisant les possibilités d'actions récursoires de tels établissements publics de santé à l'encontre du producteur d'un produit défaillant pour faute.

¹⁴ Passons maintenant aux chefs de préjudice et aux quantums associés.

¹⁵ En ce qui concerne le déficit fonctionnel temporaire (DFT), la SHAM ne conteste pas le lien de causalité mais fait valoir qu'il y a une incohérence dans les écritures figurant dans l'expertise et que ce n'est pas un taux de DFT de 50% qui est applicable mais seulement un taux de 10% et que de plus la somme journalière allouée apparaît excessive par rapport à la jurisprudence et aux circonstances de l'espèce. Ici, compte tenu des données convergentes figurant sur les séquelles dont a souffert M.X., vous constaterez que le taux de DFT retenu dans le second rapport sur un DFT de classe 1 du 22 avril 2015 au 7 juin 2016 est entaché d'une erreur matérielle et que c'est bien un DFT de 50% qui existait. Sur le montant calculé par l'ONIAM fondé sur un taux journalier de DFT total à hauteur de 15 euros qui se situe dans la fourchette haute du barème de l'ONIAM, ceci nous semble cohérent par rapport aux circonstances de l'espèce. La somme de 3095,50 euros au titre de ce chef de préjudice sur une telle base n'apparaît donc pas surestimée.

¹⁶ En ce qui concerne le déficit fonctionnel permanent (DFP), le rapport d'expertise retient un taux de DFP de 20% après consolidation à raison d'une gêne fonctionnelle au niveau du membre supérieur droit. La somme de 26 254 euros compte tenu de l'âge atteint à la date de consolidation de M.X. soit 58 ans au 7 juin 2016 apparaît cohérente avec la jurisprudence et le barème de l'ONIAM.

¹⁷ En ce qui concerne l'incidence professionnelle, la CRCI a retenu l'indemnisation de pertes de revenus professionnels. Les experts relèvent que M.X. était entrepreneur dans le textile et indique avoir déposé le bilan à la suite de la seconde intervention. Il résulte de l'instruction et notamment des doléances de M.X. que celui-ci a des difficultés pour mouvoir son membre supérieur droit du fait de douleurs sensitives. Ceci a nécessairement induit une pénibilité accrue dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle. Dès lors, la somme de 5000 euros accordée par l'ONIAM dans le cadre de la transaction amiable apparaît là encore cohérente avec cet accroissement de cette pénibilité.

¹⁸ S'agissant du préjudice d'agrément, il résulte des rapports d'expertise que, avant l'intervention en cause, M.X. s'adonnait à la pratique régulière de la marche. Ainsi, la SHAM n'est pas fondée à contester la somme de 2 100 euros versée à M.X. au titre du préjudice d'agrément.

¹⁹ La SHAM ne conteste pas les autres sommes versées pour les autres préjudices par l'ONIAM à M.X..

²⁰ Il résulte de ce que nous avons dit que les préjudices de M.X. correspondent aux montants transactionnels lui ayant été versés par l'ONIAM à M.X.. L'ONIAM est donc bien fondé à demander le remboursement de l'intégralité des sommes de 11 297,50 euros et de 34 054 euros ainsi versées et pour lesquelles il est subrogé.

²¹ Ici, ces deux créances sont donc bien fondées sur le fond.

²² Qu'en est-il ensuite de la régularité du titre exécutoire émis le 26 avril 2019 sous le n° 607 d'un montant de 34 054 euros ?

²³ Comme indiqué, le tribunal administratif a annulé ce titre après avoir estimé que l'absence de signature rendait irrégulier ce titre exécutoire émis le 26 avril 2019 sous le n° 607 d'un montant de 34 054 euros.

²⁴ L'ONIAM essaie de vous convaincre que si le conseil d'Etat a pu avoir une appréciation assez rigide dans son avis du 26 septembre 2018, *département de la Seine St Denis, n° 421481* selon laquelle la personne qui a émis le titre ne peut être que son signataire et non la personne au nom de laquelle le titre a été signé par le délégué, il a pu ensuite avoir une approche plus pragmatique dans des décisions ultérieures.

25

En l'espèce, vous noterez que la décision plus pragmatique évoquée par l'ONIAM ne concerne pas les établissements publics, catégorie à laquelle appartient l'ONIAM. Voir sur la non-applicabilité aux établissements publics d'un assouplissement législatif selon lequel « la signature du titre [pouvait] figurer sur un état revêtu de la formule exécutoire, produit en cas de contestation » les conclusions du rapporteur public sous la décision n°437653 du 30 décembre 2021 et cette même décision. Voir également la décision du CE n°423992 société *SRB construction* du 13 décembre 2019 et les conclusions conformes de la RAPU Mme Ciavaldini sur la méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration pour un titre exécutoire émis par une collectivité territoriale.

26

Dès lors, c'est à bon droit que les premiers juges ont considéré comme irrégulier le titre exécutoire n°607 dès lors que ce titre s'il mentionne le nom d'émetteur de M.Z., directeur de l'ONIAM comporte une signature de la directrice adjointe de l'ONIAM disposant d'une délégation de signature et que par suite ce titre ne respecte donc pas les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration qui impose que soient mentionnés les prénom, nom et qualité de l'auteur. L'ONIAM n'est donc pas fondé à soutenir que les premiers juges ont commis une erreur de droit en annulant ce titre exécutoire pour ce motif.

27

Mais comme indiqué, le titre exécutoire n°607 est irrégulier en la forme et c'est à bon droit que le tribunal administratif a jugé qu'il devait être annulé.

28

Eu égard à ce que nous vous avons indiqué cette irrégularité de forme n'entraîne pas la cessation de la créance et donc pas la décharge de cette somme. Cette irrégularité s'oppose seulement à ce que la somme de 34.054 euros soit versée par la SHAM en application de ce titre n°607. Il appartiendra donc à l'ONIAM soit d'émettre un nouveau titre exécutoire soit d'introduire une nouvelle instance devant le tribunal administratif tendant au paiement de cette somme par la SHAM afin de percevoir cette somme.

29

Vous aurez ensuite à vous prononcer sur les conclusions reconventionnelles introduites par l'ONIAM devant le tribunal administratif tendant à son indemnisation. Toutefois étant donné que l'ONIAM avait choisi l'option de la voie du titre exécutoire pour ces 2 sommes, ses conclusions reconventionnelles introduites devant le tribunal administratif tendant à son indemnisation étaient irrecevables. C'est donc à bon droit que le tribunal administratif les a rejetées. Voir sur ce point sur l'exercice d'une des options offertes à l'ONIAM pour recouvrer sa créance l'avis du conseil d'Etat *SHAM* du 9 mai 2019 n°426321. Dans cet avis, le conseil d'Etat indique que l'ONIAM a le choix pour le recouvrement de sa créance soit d'émettre

un titre exécutoire soit de recourir au juge sans qu'il puisse, pour autant, recourir pour une même créance, à l'utilisation concomitante des deux procédés. Le conseil d'Etat a suivi en cela les conclusions de sa RAPU Mme Barrois de Sarigny selon lesquelles : « *il nous semble impossible que l'ONIAM, qui aurait pris un titre exécutoire, demande au juge de se prononcer sur la seule question de l'indemnité ou qu'il cherche à obtenir son application au cours d'un litige portant sur le titre exécutoire par voie de conclusions reconventionnelles* ».

³⁰ Il vous restera ensuite à statuer sur la question de la pénalité due par l'assureur.

³¹ Nous vous proposons d'avoir une analyse différente de celle suivie par les premiers juges. Ceux-ci ont pour chacun des 2 titres exécutoires mis une pénalité de 10% à la charge de la SHAM.

³² Toutefois, nous pensons que les dispositions textuelles de l'article L. 1142-5 du code de la santé publique s'opposent à ce que vous puissiez mettre une pénalité sur la somme de 34 504 euros comme l'a fait le tribunal administratif. Cet article indique que « *En cas de silence ou de refus explicite de la part de l'assureur de faire une offre, ou lorsque le responsable des dommages n'est pas assuré, le juge, saisi dans le cadre de la subrogation, condamne, le cas échéant, l'assureur ou le responsable à verser à l'office une somme au plus égale à 15 % de l'indemnité qu'il alloue* ». Or, nous pensons que du fait de l'irrégularité du titre exécutoire, nous ne sommes pas dans la configuration décrite dans ce texte. En effet, du fait de l'irrégularité du titre et de l'annulation de ce titre, vous ne condamnez pas la SHAM à verser la somme de 34 054 euros (voire une somme inférieure) mais vous vous bornez à constater que la créance est due au fond mais ne sera exigible que dans le cadre d'un nouvel état exécutoire ou d'une instance devant le tribunal administratif. Ce n'est donc pas votre arrêt qui condamne l'assureur. Dès lors, nous pensons que vous ne pourrez pas mettre de pénalité à la charge de l'assureur SHAM sur cette somme de 34 054 euros. Vous annulerez donc la pénalité de 3405,40 euros mise par les premiers juges à la charge de la SHAM.

³³ Par contre, nous vous invitons à maintenir le taux de 10% de pénalité pour le titre exécutoire de 11 297,50 euros. En effet, contrairement à ce que soutient la SHAM, les conclusions des experts et l'avis de la CRCI étaient suffisamment claires sur la défectuosité de la valve et sur l'engagement de ce fait de la responsabilité des HCL à avoir implanté un tel matériel s'étant révélé très rapidement défectueux. Ce taux de pénalité de 10% apparaît cohérent aux circonstances de l'espèce.

³⁴ Il vous restera ensuite à statuer sur les frais d'expertise devant la CRCI. Comme vous le savez, aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique : « (...) l'office est

subrogé, à concurrence des sommes versées, dans les droits de la victime contre la personne responsable du dommage ou, le cas échéant, son assureur. Il peut en outre obtenir remboursement des frais d'expertise ». Nous vous invitons à mettre à la charge de la SHAM le remboursement des frais d'expertise payés par l'ONIAM à hauteur de 870,66 euros dès lors que l'ONIAM n'a pas émis de titre exécutoire à l'encontre de la SHAM pour cette somme et que par suite les conclusions reconventionnelles indemnитaires étaient bien recevables devant le tribunal administratif contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif dès lors que rien selon nous n'imposait à l'ONIAM de passer par la voie du titre exécutoire pour ce remboursement de frais d'expertise.

35

En ce qui concerne les conclusions formulées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, nous vous invitons à rejeter celles des deux parties dans les circonstances de l'espèce dès lors que vous réformez partiellement le jugement du tribunal administratif en ce qui concerne à la fois les pénalités mises à la charge de la SHAM et du remboursement des frais d'expertise et faites ainsi droit à certaines conclusions de chacune des parties.

Par ces motifs, nous concluons au maintien de l'annulation du titre exécutoire n°607 du 26 avril 2019 (motif méconnaissance de l'article L. 212-1 du CRPA du fait de l'absence de signature du directeur de l'ONIAM retenu à bon droit par le tribunal administratif), à l'absence d'extinction de cette créance de 34 054 euros du fait de l'annulation du titre exécutoire n°607, (l'annulation du titre exécutoire ayant comme seule conséquence que l'ONIAM ne peut pas demander le paiement de cette somme sur la base de ce titre exécutoire qui est annulé), au rejet des conclusions indemnитaires reconventionnelles sur les sommes de 34 054 et 11 297 euros, à l'annulation de la pénalité de 3405,40 euros (10% de 34 054), au maintien de la pénalité de 10% pour le second titre exécutoire de 11 297,50 euros soit 1129,75 euros, à la mise à la charge de la SHAM, assureur HCL des frais d'expertise (L. 1142-15 du code de la santé publique), à la réformation du jugement du tribunal administratif de Lyon en ce qu'il a de contraire (réformation article 2 et article 4 du jugement), au rejet des conclusions des parties formulées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Note universitaire

Le titre exécutoire : une voie amiable de recouvrement pour l'ONIAM face à un assureur défaillant

Georgina Vincent Benard

Doctorante en droit public à l'Université de Lille (CRDP, ERDP)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9090](https://doi.org/10.35562/alyoda.9090)

¹

Dans le cas d'un assureur défaillant, l'ONIAM peut se substituer à lui. Pour le remboursement des sommes versées, l'organisme public a le choix entre deux voies de droits dans l'exercice de la subrogation : la voie classique de la saisine du juge administratif ou la voie amiable du titre exécutoire. Cet acte juridique constatant une créance, émis par l'ONIAM, dans le cadre de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, est une décision administrative répondant aux règles de la procédure administrative non contentieuse. En revanche, la pénalité civile affligée à l'assureur pour non proposition d'une offre est de la compétence exclusive du juge administratif.

²

La loi n° 2002-403 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dite « loi KOUCHNER » a unifié les régimes de responsabilité des établissements, services et organismes dans lesquels sont effectués par des professionnels de santé des actes de prévention, de diagnostic ou de soins. La loi institue un droit à réparation au titre de la solidarité nationale des dommages graves et anormaux qui n'engagent la responsabilité d'aucun acteur de santé. Elle organise une procédure de règlement amiable confiée aux commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI) pour favoriser l'indemnisation rapide de tout dommage grave soit par l'assureur du responsable, soit au titre la solidarité nationale. Le législateur place au cœur du dispositif d'indemnisation un établissement public de l'État à caractère administratif, l'office national des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), lui conférant un statut monopolistique (cf. sur ce point, l'article de Thomas Leleu, « L'oniamisation : à propos de la position monopolistique de l'ONIAM dans l'indemnisation des dommages corporels dans le champ sanitaire », RDSS 2022. 242). L'office assure l'indemnisation au titre de la solidarité nationale en l'absence de responsabilité d'un professionnel ou d'un établissement de santé. Il joue également un rôle important dans le cadre du règlement amiable en se substituant à l'assureur de la personne désignée comme responsable par la CRCI

quand il se refuse à indemniser la victime. C'est dans ce cadre juridique que se trouve placé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 24 février 2023.

³ En l'espèce, M. C. bénéficie d'une pose d'une valve cardiaque le 20 août 2013 au sein des Hospices civiles de Lyon (HCL). Cette valve se révèle défectueuse. M. C. sollicite auprès de la CRCI une indemnisation au regard des préjudices subis. Par avis du 13 septembre 2017, suite à une double expertise diligentée, la commission confirme la défaillance de la valve implantée (défaut structurel) et conclut à la responsabilité de plein droit des HCL. Pour rappel, le service public hospitalier est responsable, même en l'absence de faute de sa part, des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise (CE, 12 mars 2012, Centre hospitalier universitaire de Besançon, n° 327449, Lebon). En conséquence, la Société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM), assureur des HCL, doit indemniser les dommages en lien avec la défaillance de la valve. La SHAM refuse de suivre cet avis positif d'indemnisation de la CRCI, qui reste non contraignant. Au titre de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, l'ONIAM peut pallier à l'absence d'offre de la part de l'assureur défaillant de l'établissement de santé. Cette substitution n'est pas une obligation. En cas d'acceptation, l'ONIAM a qualité pour émettre un titre exécutoire afin d'obtenir le remboursement par l'assureur, conformément à l'article R. 1142-53 du CSP.

⁴ Dans l'affaire commentée, l'ONIAM se substitue à la SHAM, et indemnise la victime suite à la signature de deux protocoles transactionnels d'indemnisation au sens de l'article 2044 et suivants du code civil. Ces transactions sont opposables à l'assureur. Afin d'obtenir le remboursement, l'ONIAM émet deux titres exécutoires à l'encontre de la SHAM. Il s'agit du titre n° 588 de 11 297, 50 euros du 26 juin 2018 et du n° 607 de 34 054 euros du 29 avril 2019. La SHAM dépose une requête auprès du tribunal administratif de Lyon pour l'annulation de ces titres exécutoires. Par jugement en date du 2 février 2021, le juge du fond annule le titre n° 607 pour vice de forme en raison de l'absence d'une signature conforme et entérine la légalité du titre exécutoire n° 588. En sus, l'ONIAM se voit accorder l'octroi d'une pénalité de 10 % sur les deux titres exécutoires. La SHAM relève appel du jugement.

⁵ La cour administrative d'appel de Lyon doit se positionner sur trois questions. Tout d'abord, en premier lieu, celle de la régularité en la forme du titre exécutoire n° 607 en tant que décision administrative, en deuxième lieu celle concernant la demande de pénalité envers l'assureur et en troisième lieu celle du dédommagement des frais d'expertises avancés par l'ONIAM.

Une décision administrative au sens du code des relations entre le public et l'administration

⁶ L'article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 permet au comptable public de l'ONIAM d'émettre un titre exécutoire, qui matérialise la créance. Le mécanisme de subrogation légale consiste à avancer les fonds à la victime en lieu et place de l'assureur défaillant, en vue de récupérer, auprès de ce dernier, les sommes ainsi versées. Le rapport d'activité 2021 de l'ONIAM précise que 7 300 titres de recouvrement ont été émis avec 1 370 contestations. Ainsi, la mission de recouvrement des créances, indissociable de l'indemnisation des victimes quand l'ONIAM est substitué à l'assureur, doit être une priorité de la direction de l'établissement (voir sur les carences du recouvrement sur les assureurs l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière du 10 décembre 2020, n° 245-801). L'article L. 1142-22 du code de la santé publique, qui définit son champ d'action, annonce clairement que l'ONIAM est un établissement public à caractère administratif. Au regard de la définition de l'administration inscrite dans l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, les règles du CRPA s'appliquent.

⁷ Aux termes du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». Est ici évoqué l'instrumentum de l'acte. En tant que décision administrative, le titre exécutoire émis par l'ONIAM, doit être signé et comporter les prénom, nom et qualité de leur auteur pour valoir ordre de recouvrer. Lorsque le bordereau de titre de recette est signé non par l'ordonnateur lui-même mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont, dès lors, le nom, le prénom et la qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes (considérant n° 6 de l'arrêt).

⁸ En l'espèce, le titre n° 607 mentionne que son émetteur est le directeur de l'ONIAM mais comporte la signature de la directrice adjointe de l'ONIAM. Même avec la délégation de signature (voir la décision du 2 mars 2020 portant délégation de signature), le titre exécutoire, qui ne comporte pas les prénom, nom et qualité de son auteur, méconnaît les dispositions de l'article L. 212-1 du CRPA. Mais, comme le précise la rapporteure publique, Cécile Cottier (que nous remercions pour l'envoi de ses conclusions), le vice de forme du titre n'enlève pas la créance et ne prive donc pas de garantie l'ONIAM (sur les conséquences de l'annulation, cf. CE, 5 avril 2019, Société mandataires judiciaires associés, mandataire liquidateur de la société

centre d'exportation du livre français, n° 413712, Lebon). L'organisme public devra tout bonnement émettre de nouveau son titre avec une signature conforme.

Une procédure de recouvrement amiable au nom de la victime

⁹ La compétence de l'ONIAM obéit au principe de subsidiarité, lequel implique la possibilité, pour le fonds d'indemnisation, d'exercer un recours subrogatoire contre le responsable du dommage ou son assureur. Cette faculté relève de la procédure spécifique de règlement amiable et ne se confond pas avec le champ de la solidarité nationale fixée par l'article L. 1142-1 du code de la santé publique. Un titre exécutoire, dans le cadre d'une action subrogatoire, est émis au seul nom de la victime. Seul figure le montant de l'indemnisation refusée par l'assureur.

¹⁰ Quid alors de la pénalité envers l'assureur défaillant, que l'ONIAM peut solliciter au titre de l'alinéa 5 de l'article L. 142-15 du code de la santé publique ? L'avis du Conseil d'État du 9 mai 2019 (CE, avis, 9 mai 2019, SHAM, n° 426321, Lebon T. 635 ; RDSS 2019. 694, note Pauline Curier-Roche) répond que les pénalités ne peuvent être prononcées que par le juge. L'ONIAM n'est pas autorisé, en l'état des dispositions applicables, à émettre un titre exécutoire en vue du recouvrement de cette pénalité et « doit, s'il entend qu'elle soit infligée, saisir la juridiction compétente d'une demande tendant au prononcé de la pénalité » (considérant n° 20 de l'arrêt). En cas de silence ou de refus explicite de la part de l'assureur de faire une offre, il est ainsi loisible à l'ONIAM de saisir le juge après l'émission du titre exécutoire s'il souhaite voir prononcer une pénalité égale au plus à 15 % de l'indemnité qu'il alloue. Soulignons que cette sanction civile ne sert pas uniquement à condamner le comportement dilatoire de l'assureur mais surtout à compenser l'intervention forcée et donc l'avance de trésorerie immédiate de l'ONIAM.

¹¹ L'arrêt explicite, au regard de l'annulation du titre exécutoire n° 607,

« que la circonstance qu'un titre exécutoire émis par l'ONIAM pour le recouvrement des sommes versées aux victimes soit annulé ne permet pas, en l'absence de somme mise à la charge du débiteur, que la pénalité [...] soit infligée à l'assureur » (considérant n° 21 de l'arrêt).

¹² Sur ce point, le juge administratif d'appel annule la pénalité accordée par le juge administratif de première instance. En effet, au regard de l'irrégularité de forme, la créance n'est pas à ce stade exigible, ce qui rend l'octroi d'une pénalité impossible. La situation est différente

pour le deuxième titre exécutoire n° 588, celui-ci légal, où la cour lyonnaise confirme la pénalité de 10 % de la somme mise à la charge de la SHAM (considérant n° 22 de l'arrêt).

Une voie de droit exclusive de la saisine juridictionnelle

13

La cour administrative d'appel de Lyon réaffirme l'absence de cumul possible entre l'émission d'un titre exécutoire et la saisine du juge administratif pour les mêmes prétentions indemnитaires, en reprenant l'argumentaire déjà retenu par le Conseil d'État (CE, 20 décembre 2022, n° 451777, Lebon, singulièrement le considérant n° 6). Cette règle d'articulation ne trouve à s'appliquer que lors qu'est en cause la même créance de l'ONIAM sur le responsable du dommage ou son assureur. En cas d'aggravation de l'état de santé de la victime, l'office peut de nouveau choisir entre la voie du titre exécutoire ou la voie juridictionnelle. Concrètement, l'objectif de la subrogation par titre exécutoire se résume comme suit : prendre par surprise l'assureur. Ainsi, la balle est dans le camp de l'assureur pour le dépôt ou non d'une requête contentieuse.

14

En l'espèce, dès lors que l'ONIAM a choisi d'émettre deux titres exécutoires pour recouvrer la créance en lien avec la prise en charge de M. C. aux HCL, « il n'est pas recevable à demander au juge la condamnation de la SHAM au remboursement de l'indemnité versée à la victime, postérieurement à l'émission de ces titres » (considérant n° 17 de l'arrêt). En revanche, l'ONIAM peut solliciter le remboursement des frais d'expertise médicale exposés devant la CRCI à partir du moment où la somme en litige n'a pas fait l'objet d'un titre exécutoire (considérant n° 24 de l'arrêt). La cour administrative d'appel remet ici en cause le jugement du tribunal administratif, qui avait refusé le remboursement des frais d'expertise. Précisément, rien n'impose à l'ONIAM de recourir obligatoirement au titre exécutoire pour ce type de dépenses.

15

En conclusion, la cour administrative d'appel de Lyon rend un arrêt pédagogique en résumant les caractéristiques du titre exécutoire : un titre exécutoire est une décision administrative au sens du code des relations entre le public et l'administration, émis au nom de la victime dans le cadre de la subrogation légale, ayant pour but de recouvrir à l'amiable les sommes avancées auprès de l'assureur défaillant en lieu et place de la voie juridictionnelle. Ainsi, derrière chaque titre, se cache un enjeu financier majeur pour maintenir l'équilibre budgétaire de l'ONIAM.