

COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET.

CRÉANCES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES. *a)* Recouvrement. Recouvrement par l'ONIAM des sommes exposées pour l'indemnisation d'une victime (1). Cas où l'ONIAM a choisi d'émettre un titre exécutoire. 1) Mentions devant y figurer. Application de l'article L. 212-1 du CRPA. 2) Recevabilité de conclusions reconventionnelles présentées par l'ONIAM dans l'instance formée par le débiteur en opposition à ce titre exécutoire. Conclusions tendant à condamner le débiteur à verser les sommes dues à l'ONIAM dans l'éventualité où le titre serait annulé pour un motif de régularité en la forme. Existence (2). *b)* Recouvrement. Procédure. Etat exécutoire. Mentions obligatoires. 1) Application de l'article L. 212-1 du CRPA. 2) Cas où la décision est signée par délégation (3). 3) Absence de ces mentions. Conséquence. Annulation du titre.

RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.

RESPONSABILITÉ EN RAISON DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS DES SERVICES PUBLICS. Service public de santé. Recouvrement par l'ONIAM des sommes exposées pour l'indemnisation d'une victime (1). Cas où l'ONIAM a choisi d'émettre un titre exécutoire. *a)* Mentions devant y figurer. Application de l'article L. 212-1 du CRPA. *b)* Recevabilité de conclusions reconventionnelles présentées par l'ONIAM dans l'instance formée par le débiteur en opposition à ce titre exécutoire. Conclusions tendant à condamner le débiteur à verser les sommes dues à l'ONIAM dans l'éventualité où le titre serait annulé pour un motif de régularité en la forme. Existence (2).

(6 mai 2025. — 5^e/6^e chambres réunies. — 473562 —
*Office national d'indemnisation des accidents médicaux,
 des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.* —
 Mme Cavaliere, *rapp.* ; M. Roussel, *rapp. publ.* (*) ;
 SCP Sevaux, Mathonnet et SARL Le Prado - Gilbert, *av.*).

La société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM) a demandé au tribunal administratif de Lyon l'annulation des titres exécutoires n° 588 et n° 607, d'un montant de 11 297,50 € et de 34 054 €, respectivement émis à son encontre les 26 juin 2018 et 26 avril 2019 par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) et la décharge de l'obligation de payer ces sommes. Par un jugement n° 1905416, 1905529 du 2 février 2021, le tribunal administratif a annulé le titre exécutoire n° 607 du 26 avril 2019 et fait droit aux conclusions reconventionnelles de l'ONIAM tendant à la condamnation de la SHAM à lui verser des pénalités de 1 129,75 € et de 3 405,40 €, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique et rejeté le surplus des demandes.

Par un arrêt n° 21LY00986, 21LY01030 du 24 février 2023, rectifié par un arrêt n° 23LY01404 du 21 septembre 2023, sur appel de l'ONIAM et appel incident de la SHAM, la cour administrative d'appel de Lyon a condamné la SHAM à verser à l'ONIAM une somme complémentaire de 870,66 € au titre des frais d'expertise, l'a déchargée de l'obligation de payer la somme de 3 405,40 € et a rejeté le surplus des conclusions d'appel de l'ONIAM et de la SHAM.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 avril et 24 juillet 2023 et le 24 mai 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'ONIAM demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il lui est défavorable ;
- 2°) en cas de règlement au fond, de faire droit à ses conclusions ;
- 3°) de mettre à la charge de la société Relyens Mutual Insurance, venue aux droits de la SHAM, la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu le code des relations entre le public et les administrations ; le code de la santé publique ; le code de la sécurité sociale ; le code de justice administrative ;

CONSIDÉRANT ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un avis du 13 septembre 2017, la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales du Rhône a estimé que la responsabilité des Hospices civils de Lyon était engagée à l'égard de M. C..., qui avait bénéficié en 2013 dans cet établissement de la pose d'une valve biologique qui s'est révélée défectueuse. La société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM), assureur du centre hospitalier, aux droits de laquelle a succédé désormais la société Relyens Mutual Insurance, n'a pas présenté d'offre d'indemnisation à la victime et l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) s'est substitué à cet assureur, en versant à M. C... la somme de 11 297,50 €, aux termes d'un premier protocole transactionnel conclu le 11 juin 2018, et la somme de 34 054 €, aux termes d'un second protocole transactionnel conclu le 18 avril 2019. L'ONIAM a émis à l'encontre de la

SHAM deux titres exécutoires n° 588 et n° 607, en date respectivement des 26 juin 2018 et 26 avril 2019, aux fins d'obtenir le remboursement de ces sommes. Par un jugement du 2 février 2021, le tribunal administratif de Lyon a annulé, pour un motif de régularité en la forme, le titre exécutoire n° 607 du 26 avril 2019, rejeté la demande reconventionnelle de l'ONIAM tendant à la condamnation de la SHAM à lui verser la somme de 34 054 € correspondant au titre exécutoire ainsi annulé et condamné la SHAM à verser à l'ONIAM une somme de 3 405,40 €, au titre de la pénalité prévue au cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique. Par un arrêt du 24 février 2023, rectifié le 21 septembre 2023, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté la demande de l'ONIAM tendant à l'annulation du jugement du 2 février 2021 en tant qu'il a annulé le titre exécutoire n° 607 du 26 avril 2019 et rejeté sa demande reconventionnelle tendant à la condamnation de la SHAM à lui verser la somme correspondant à ce titre exécutoire et a annulé la condamnation de la SHAM à lui verser la pénalité prévue au cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique. Par le présent pourvoi, l'ONIAM demande l'annulation, dans cette mesure, de cet arrêt.

Sur le bien-fondé de l'annulation du titre exécutoire n° 607 :

2. 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 la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». Ces dispositions sont applicables aux titres exécutoires, en l'absence de dispositions spéciales contraires. Lorsque la décision est signée par délégation, ce sont les nom, prénom et qualité de la personne signataire qui doivent être mentionnés, y compris lorsque n'est notifiée à l'intéressé qu'une ampliation telle qu'un avis des sommes à payer.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'avis des sommes à payer notifié à la SHAM correspondant au titre exécutoire n° 607 du 26 avril 2019 se bornait à indiquer que l'ordonnateur de la créance était le directeur de l'ONIAM, M. D... B..., alors qu'il résulte du titre exécutoire transmis au comptable qu'il a été signé, par délégation de ce directeur, par Mme A... E..., directrice adjointe. Ainsi, en rejetant les conclusions de l'ONIAM dirigées contre l'annulation du titre exécutoire du 26 avril 2019 prononcée par les premiers juges, au motif que l'avis des sommes à payer notifié au redevable ne comportait pas le nom, le prénom et la qualité de son auteur, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

Sur le bien-fondé du rejet des conclusions reconventionnelles présentées par l'ONIAM :

4. Aux termes de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique : « *En cas de silence ou de refus explicite de la part de l'assureur de faire une offre, (...), l'office institué à l'article L. 1142-22 est substitué à l'assureur. / Dans ce cas, les dispositions de l'article L. 1142-14, relatives notamment à l'offre d'indemnisation et au paiement des indemnités, s'appliquent à l'office, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat. / L'acceptation de l'offre de l'office vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil. La transaction est portée à la connaissance du responsable et, le cas échéant, de son assureur ou du fonds institué à l'article L. 426-1 du code des assurances. / 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 ou le fonds institué à l'article L. 426-1 du même code. Il peut en outre obtenir remboursement des frais d'expertise. / 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. / Lorsque l'office transige avec la victime, ou ses ayants droit, en application du présent article, cette transaction est opposable à l'assureur ou, le cas échéant, au fonds institué au même article L. 426-1 du code des assurances ou au responsable des dommages sauf le droit pour ceux-ci de contester*

devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées. Quelle que soit la décision du juge, le montant des indemnités allouées à la victime lui reste acquis ».

5. En premier lieu, lorsqu'il cherche à recouvrer les sommes versées aux victimes en application de la transaction conclue avec ces dernières, l'ONIAM peut soit émettre un titre exécutoire à l'encontre de la personne responsable du dommage, de son assureur ou du fonds institué à l'article L. 426-1 du code des assurances, soit saisir la juridiction compétente d'une requête à cette fin. Ainsi, l'office n'est pas recevable à saisir le juge d'une requête tendant à la condamnation du débiteur au remboursement de l'indemnité versée à la victime lorsqu'il a, préalablement à cette saisine, émis un titre exécutoire en vue de recouvrer la somme en litige. Toutefois, l'office reste recevable à présenter, à titre subsidiaire, dans l'instance formée par le débiteur en opposition à ce titre exécutoire, des conclusions reconventionnelles tendant à la condamnation de ce dernier à lui verser les sommes ainsi dues, au cas où l'annulation du titre exécutoire serait prononcée par le juge pour un motif de régularité en la forme, étant précisé que l'examen de telles conclusions par le juge suppose, en application de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, la mise en cause des tiers payeurs ayant servi des prestations à la victime. Par suite, en écartant comme irrecevables les conclusions de l'ONIAM présentées à cette fin dès lors qu'il avait choisi d'émettre des titres exécutoires, après avoir, d'une part, jugé qu'il n'était pas fondé à soutenir que c'était à tort que le tribunal administratif avait annulé le titre exécutoire n° 607 pour le motif rappelé au point 3 et, d'autre part, rejeté les conclusions à fins de décharge de l'obligation de payer présentées par la SHAM, la cour a commis une erreur de droit.

6. En second lieu, il résulte des dispositions précitées du cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique que seul le juge peut prononcer la pénalité qu'elles prévoient et que l'ONIAM ne peut, en l'état des dispositions applicables, émettre un titre exécutoire en vue de son recouvrement. Lorsque le débiteur a formé une opposition contre le titre exécutoire devant la juridiction compétente, l'ONIAM ne peut poursuivre le recouvrement de la pénalité qu'en présentant une demande reconventionnelle devant la juridiction saisie de cette opposition.

7. Le juge ne peut ainsi condamner le débiteur à verser à l'ONIAM la pénalité prévue par le cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, que lorsque l'indemnité due a été arrêtée, dans son principe et dans son montant, soit par un titre exécutoire régulier en la forme, soit par une condamnation prononcée par le juge. Il en résulte que l'erreur de droit commise, ainsi qu'il a été dit au point 5, par la cour en écartant comme irrecevables les conclusions indemnitaires présentées à titre reconventionnel par l'ONIAM emporte, par voie de conséquence, l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a annulé la condamnation de la SHAM à verser à l'ONIAM une pénalité d'un montant de 3 405,40 € prononcée par le jugement du tribunal administratif, au seul motif que le titre exécutoire n° 607 procédant au recouvrement de l'indemnité correspondante avait été, à bon droit, annulé pour une irrégularité en la forme.

8. Il résulte de ce qui précède que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon doit être annulé seulement en tant qu'il statue sur les conclusions reconventionnelles présentées par l'ONIAM tendant à la condamnation de l'assureur des Hospices civils de Lyon à lui verser, d'une part, une somme de 34 054 €, en application du quatrième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, et, d'autre part, la pénalité correspondante prévue au cinquième alinéa dudit article.

Sur les frais de l'instance :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Relyens Mutual Insurance une somme de 3 000 € à verser à l'ONIAM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées au titre des mêmes dispositions par la société Relyens Mutual Insurance, qui est la partie perdante, ne peuvent qu'être rejetées. (...) L'arrêt rectifié de la cour administrative d'appel de Lyon du 24 février 2023 est annulé en tant qu'il rejette les conclusions reconventionnelles présentées par l'ONIAM tendant à la condamnation de l'assureur des Hospices civils de Lyon à lui verser une somme de 34 054 € et la pénalité correspondante prévue au cinquième alinéa de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique. L'affaire est renvoyée, dans la limite de la cassation ainsi prononcée, devant

la cour administrative d'appel de Lyon. La société Relyens Mutual Insurance versera une somme de 3 000 € à l'ONIAM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par la société Relyens Mutual Insurance au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

1. Cf., sur l'alternative ouverte à l'ONIAM entre titre exécutoire et saisine du juge, CE, Avis, 9 mai 2019, *Société hospitalière d'assurances mutuelles*, n° 426321, p. 166.

2. Rapp., sur les frais d'expertise, CE, décision du même jour, *Société Relyens Mutual Insurance*, n° 490764, à mentionner aux Tables.

3. Rapp., s'agissant d'un titre de recettes, CE, Avis, 26 septembre 2018, *Département de Seine-Saint-Denis*, n° 421481, T. p. 621.

(*) Dans cette affaire, M. Florian Roussel a prononcé les conclusions suivantes :

« Vos deux avis Société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM) du 9 mai 2019 (1) ont reconnu à l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux, des Affections Latérogènes et des Infections Nosocomiales (ONIAM), dans le silence des textes, la possibilité d'émettre des titres exécutoires pour recouvrer ses créances et poser les bases des actions en contestation des assureurs contre ces titres.

Contentieux très atypique, qui conduit à appliquer tout à la fois le droit de la responsabilité médicale et celui de la comptabilité publique et qui déroge à des principes solidement enracinés, comme le privilège du préalable ou l'obligation de mise en cause des tiers payeurs.

Contentieux qui se complique encore, lorsque le juge est saisi par l'Office, à titre reconventionnel, de certaines demandes à des fins de condamnation.

Contentieux, enfin, assez désincarné, la victime ayant, par hypothèse, déjà été définitivement indemnisée. Ce qui explique, sans doute, l'intérêt assez modéré qu'y a manifesté jusqu'ici la doctrine.

Et pourtant, les enjeux qui s'attachent à sa régulation par le juge de cassation ne sauraient être minimisés. Ces litiges se sont, en effet, multipliés devant les juges du fond (une rapide recherche dans la jurisprudence des tribunaux permet de retrouver plus de mille occurrences). La juridiction judiciaire en connaît également dans son champ de compétences et les incidences financières pour l'office et les assureurs n'ont pas besoin d'être soulignées.

Les quatre affaires inscrites aujourd'hui au rôle devraient vous conduire à apporter quelques pierres supplémentaires à cet édifice jurisprudentiel si singulier, dont l'architecture emprunte davantage au fonctionnalisme qu'au classicisme... Nous en examinerons successivement trois, communes à tout ou partie des pourvois.

Examen des questions principales

Régularité des titres exécutoires

La première porte sur la régularité des titres de recette contestés. Sont en cause les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui imposent la mention du prénom, du nom et de la qualité de l'auteur de la décision. Les litiges ne conduisent pas, en revanche, à se prononcer sur l'applicabilité aux titres exécutoires de l'exigence de signature également posée par ces dispositions.

Invocabilité du CRPA par l'assureur d'un établissement public administratif

Mais, en amont, le code est-il bien applicable aux relations entre une administration et l'assureur d'un établissement public administratif ? Cette question inédite, que le pourvoi ne fait qu'effleurer, nous paraît appeler une réponse positive.

En effet, en vertu des termes-mêmes de son article L. 100-3, le code régit les relations entre l'administration et toute personne de droit privé, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une mission de service public par une telle personne.

Or, l'assureur d'une personne publique n'est pas chargé d'une telle mission. La subrogation ne saurait, à elle seule, le rendre transparent. La créance lui est bien réclamée ; elle ne l'est pas à son assuré. Il peut donc bien utilement se prévaloir, nous semble-t-il, des dispositions du code.

Portée de l'article L. 212-1 dans le cas de l'émission d'un titre de recettes

Invocabilité de ces dispositions à l'encontre d'une ampliation

• Venons-en au bien-fondé du moyen. Dans les différentes instances, un document, intitulé « ordre à recouvrer exécutoire », a été signé par la directrice adjointe de l'office, par délégation du directeur, et transmis à l'agent comptable. Dans le même temps, un « avis des sommes à payer » a été notifié à la SHAM. Or, celui-ci ne comporte ni le nom ni la signature de la directrice adjointe. La régularité du titre s'en trouve-t-elle entachée ? Il nous semble que oui.

1. CE, Avis, 5/6 CHR, 9 mai 2019, n° 426321, p. 167 ; CE, Avis, 5/6 CHR, 9 mai 2019, n° 426365, T. pp. 635-1006-1023.