

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 28 novembre 2022
Décision du 20 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Le présent litige vous conduira à préciser les conditions dans lesquelles l'ONIAM peut recouvrer ses créances à l'encontre des établissements de santé, en apportant une petite pierre supplémentaire à un édifice jurisprudentiel que vous avez bâti il y a trois ans et demi.

Les faits et la question posée

- Il a pour origine le décès de Mme H..., à la suite de sa prise en charge par le centre hospitalier de Laon. La CRCI a estimé que celui-ci était imputable à une faute de l'équipe médicale et a émis, en conséquence, un avis favorable à l'indemnisation de son époux. L'assureur de l'établissement, la société AM Trust, a cependant refusé de lui adresser une proposition indemnitaire.
- Ce refus a eu deux conséquences :
 - ***D'une part***, la CPAM de la Marne, qui cherche à obtenir du centre hospitalier le remboursement de ses débours, a formé, en 2016, un recours indemnitaire devant le tribunal administratif ;

- ***D'autre part***, l'ONIAM, substitué légalement à l'établissement¹, s'est engagé dans un long processus transactionnel avec la victime et a finalement conclu avec elle, plusieurs protocoles entre mai 2016 et octobre 2018. Il a ensuite cherché à recouvrer les sommes versées en émettant à l'encontre du centre hospitalier et de son assureur, entre juin et octobre 2018, trois titres exécutoires.

Parallèlement au recours indemnitaire de la CPAM, qui était alors en cours d'instruction, le tribunal s'est ainsi trouvé saisi par la société AM Trust d'un recours tendant à la décharge de l'obligation de payer les sommes réclamées.

▪ L'ONIAM, à qui le recours de la CPAM avait été communiqué, a présenté, dans cette instance, des conclusions tendant à la condamnation de l'établissement et son assureur à lui rembourser les sommes versées à la victime dont il avait déjà exigé le remboursement par le biais de l'émission des titres exécutoires.

Statuant sur ce recours, le tribunal a rejeté les demandes de la CPAM et de l'ONIAM, au motif qu'aucune faute n'était selon lui imputable au centre hospitalier.

La cour a rejeté l'appel de l'ONIAM au motif que ses conclusions indemnitaires n'étaient pas recevables, dès lors qu'elles avaient été présentées postérieurement à l'émission de titres exécutoires. Elle a par ailleurs rejeté l'appel de la CPAM, en confirmant la position des premiers juges sur l'absence de faute. Seul l'ONIAM se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Cadre juridique

¹ sur le fondement de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique

Dans un avis du 9 mai 2019 (5/6, n° 426321, A), vous avez précisé les conditions dans lesquelles l'ONIAM pouvait émettre un titre exécutoire pour recouvrer auprès des responsables des dommages ou de leurs assureurs les sommes qu'il a versées aux victimes, soit au titre de la solidarité nationale, soit, comme en l'espèce, dans le cadre de la procédure de règlement amiable.

Trois points méritent ici d'être rappelés.

En premier lieu, vous avez reconnu la possibilité pour l'établissement d'émettre un tel titre, sur le fondement de l'article R. 1142-53 du CSP, en consacrant ainsi sa nouvelle doctrine de recouvrement mise en place à la suite de critiques dont il avait fait l'objet de la part de la Cour des comptes en 2017.

Ce titre peut faire l'objet, de la part de l'établissement débiteur et de son assureur, d'un recours ayant un caractère suspensif², relevant du plein contentieux objectif.

En deuxième lieu, il demeure loisible à l'ONIAM de renoncer au privilège du préalable, en formant un recours juridictionnel dans des conditions de droit commun, comme il le faisait systématiquement par le passé.

Toutefois, vous avez ajouté, en vous inspirant de la solution dégagée en matière contractuelle par votre décision Société Ryanair du 15 décembre 2017 (n° 408550, B, concl. O. Henrard), que « *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* ». Et « *réciroquement, il ne peut légalement émettre un titre exécutoire en vue du*

² en application d'un principe général du droit auquel le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ne saurait avoir dérogé

recouvrement forcé de sa créance s'il a déjà saisi le juge ou s'il le saisit concomitamment à l'émission du titre ».

Comme le relevait Cécile Barrois de Sarigny dans ses conclusions sur votre avis SHAM précité, « *Si l'ONIAM décide de se faire justice lui-même, c'est qu'il pense que sa créance est certaine, s'il ne le fait pas et saisit le juge, c'est qu'il en doute et que le recours au titre exécutoire n'est alors pas opportun, en raison de l'absence de caractère certain, liquide et exigible de la créance.* ».

En troisième lieu, votre avis relève qu'il appartient à l'ONIAM, s'il a connaissance du versement à la victime de prestations susceptibles de donner lieu à l'exercice d'un tel recours, d'en informer les organismes concernés afin de leur permettre de faire valoir leurs droits auprès du tiers responsable, de son assureur. L'Office doit également les informer de l'émission des titres exécutoires émis ainsi que des décisions de justice rendues sur le recours formé par le débiteur contre ceux-ci.

En revanche, ces tiers payeurs n'ont pas à être appelés en la cause lorsque le débiteur saisit le juge administratif d'une opposition au titre exécutoire.

La question posée et les termes du débat

■ Il vous appartient aujourd'hui de déterminer si l'impossibilité pour l'ONIAM de cumuler l'émission d'un titre exécutoire et la présentation de conclusions indemnitaires ayant le même objet trouve également à s'appliquer lorsque le juge a déjà été saisi, avant même l'émission du titre exécutoire, d'un recours formé par un tiers payeur aux fins d'obtenir de l'établissement et de son assureur le remboursement de ses débours, à raison du même fait dommageable.

Comme on l'a vu, la cour a répondu par la négative et telle semble être également la position des autres juridictions du fond ayant eu à connaître de la question.

- Dans son pourvoi, l'ONIAM critique cette position pour trois raisons :
 - ***D'abord***, le juge est ainsi conduit à se prononcer, dans deux instances distinctes, sur le fait générateur de la créance. Outre le risque de contradiction entre les décisions, l'Office redoute que l'autorité de chose jugée de la décision rendue sur le recours du tiers payeur ne lui soit rendue opposable, dès lors qu'il aurait été mis en cause dans l'instance³.
 - ***Ensuite***, les droits de la victime, dans lesquels l'Office est subrogé, et ceux des tiers payeurs s'imputent sur une même assiette. En l'absence de mise en cause de l'ONIAM, il existerait donc un risque que le juge, lorsqu'il statue sur les droits des tiers payeurs, ne surestime ceux-ci, en omettant de tenir compte du caractère prioritaire des droits de la victime, pour chaque poste de préjudice.
 - ***Enfin***, joindre les deux affaires aurait pour conséquence d'éteindre le contentieux en cours contre le titre exécutoire, qui a un caractère suspensif. Cela faciliterait le recouvrement par l'Office de ses créances.

L'ONIAM entend ainsi, à tout le moins, que vous lui reconnaissiez la qualité de partie à l'instance ouverte par le tiers payeur, ce qui lui permettrait de solliciter des mesures d'instruction et d'exercer des voies de recours.

Réaffirmation des principes posés en 2019

³ La solution rendue à propos d'un recours de la victime, alors que la caisse avait été mise en cause, paraît effectivement transposable dans l'hypothèse inverse.

▪ Précisions, à titre liminaire, qu'il ne nous semblerait pas pertinent que vous vous saisissiez du présent litige pour revenir en tout ou partie sur certaines des solutions dégagées en 2019. Aucune des parties ne vous le demande d'ailleurs et ce serait peu satisfaisant en termes de sécurité juridique, alors que les juges du fond ont déjà été saisis d'un grand nombre d'actions en contestations de titres exécutoires.

▪ Ainsi, reconnaître à l'ONIAM la possibilité générale de doubler l'émission d'un titre exécutoire de l'exercice d'une action juridictionnelle ayant le même objet ne serait sûrement pas source de simplification et apparaîtrait en outre incohérent : soit le bien-fondé de la créance paraît suffisamment manifeste à l'office pour qu'il émette un titre exécutoire, soit il lui appartient de privilégier la voie juridictionnelle.

▪ Vous pourriez davantage songer à revenir, comme certains commentateurs autorisés de votre précédent avis en ont émis le souhait⁴, sur l'absence de mise en cause du tiers payeur dans l'action en contestation du titre exécutoire formée par l'assureur.

Pour autant, comme le relevait Cécile Barrois de Sarigny dans ses conclusions précitées, les textes ne prévoient pas une telle mise en cause. Et surtout, reconnaître aux tiers payeurs une telle possibilité d'intervenir dans l'instance contre le titre exécutoire ne mettrait pas fin au risque de superposition des instances contentieuses. Il demeurerait des hypothèses où, comme en l'espèce, le tiers payeur agit en justice sans attendre le recours de l'hôpital ou son assureur contre le titre exécutoire. Un tel recours demeure d'ailleurs une simple éventualité, en particulier lorsque les droits des caisses portent sur des montants plus importants que ceux de la victime...

⁴ D. Chauvaux et D. Duval-Arnould, « L'ONIAM et ses juges », Justice & Cassation 2021, Ed. Dalloz, p. 33-59

Proposition de rejet du pourvoi

Arguments en faveur de la solution retenue par la cour

Il reste donc à déterminer si une règle spécifique doit être posée lorsque le tiers payeur prend lui-même l'initiative d'une action en responsabilité contre l'établissement de santé. Une réponse négative nous paraît s'imposer.

En premier lieu, l'Office a tort de soutenir que cette hypothèse n'aurait pas été envisagée lorsque vous vous êtes prononcés en 2019.

Cela ressort notamment des conclusions de C. Barrois de Sarigny. Pour vous convaincre de juger que l'ONIAM ne peut saisir le juge d'une demande tendant au recouvrement d'une créance pour laquelle elle a préalablement émis un titre exécutoire, elle relevait notamment que « *si... des contentieux peuvent se nouer autour de la contestation par les victimes de l'offre d'indemnisation qui leur est faite ou par les tiers payeurs qui conduisent le juge à se prononcer sur la question des responsabilités de chacun, dans un sens qui peut être différent de celui que traduit le titre exécutoire, cette circonstance ne permet pas à elle seule d'écarter le raisonnement de votre décision Société Ryanair. L'Office prend le risque, en recourant à l'émission du titre exécutoire, d'être démenti par le juge dans le cadre d'un contentieux annexe* ».

Vous aviez ainsi conscience du fait que l'ONIAM était susceptible dans certains cas d'ignorer l'existence de l'instance juridictionnelle engagée par le tiers payeur lorsqu'il émet le titre exécutoire. Et pour autant, cela ne vous a paru justifier de dérogation au principe précédemment rappelé.

En deuxième lieu, la solution que vous propose de retenir l'ONIAM ne permettrait pas de prévenir la complexité inhérente à la superposition de deux instances contentieuses.

L'Office ne serait, en effet, nullement tenu de présenter des conclusions dans l'instance engagée par le tiers payeur. Et, en outre, la présentation de conclusions indemnitaires dans le cadre de l'instance ouverte par le tiers payeur n'équivaudrait pas de sa part à une renonciation à l'action en recouvrement forcée précédemment engagée. La juridiction resterait ainsi saisie du recours des débiteurs contre le titre exécutoire.

En troisième lieu, il existe une solution simple qui permettrait à l'Office de prévenir les difficultés juridiques et pratiques qu'il évoque. Il lui suffit, lorsqu'il apprend l'existence d'un recours du tiers payeur, de procéder au retrait du titre exécutoire (ce qui priverait d'objet le recours engagé contre ce titre) et de présenter ensuite des conclusions indemnitaires dans l'instance.

Cela lui permet de s'assurer que la juridiction statue en une fois sur la responsabilité comme sur les préjudices et de prévenir toute complexité inutile.

L'Office évoque certes brièvement, comme il l'avait déjà fait au cours de la précédente instance contentieuse, un argument d'ordre comptable qui justifierait selon lui, dans tous les cas, l'émission de titres exécutoires et leur maintien en vigueur. Mais comme C. Barrois de Sarigny l'avait déjà relevé à l'époque, on peine à concevoir en quoi des besoins d'écriture comptable justifieraient le recours à une méthode de recouvrement plutôt qu'à une autre. Dans les deux cas, la créance n'est pas exigible compte tenu des instances en cours et elle ne peut donc être tenue comme certaine.

Enfin, les risques inhérents à la coexistence de deux instances juridictionnelles doivent être relativisés.

Il résulte en effet de votre avis de 2019 que la juridiction territorialement compétente sera la même, à savoir celle du fait générateur du dommage. Et, par

ailleurs, dans l'immense majorité des cas, la juridiction de jugement veillera à la cohérence des solutions retenues.

La cour ne nous semble donc pas avoir commis d'erreur de droit en rejetant comme irrecevables les conclusions de l'ONIAM.

Portée de la solution proposée

Si vous nous suivez, la juridiction saisie du recours indemnitaire du tiers payeur restera tenue, ainsi que vous l'avez jugé dans un précédent avis ONIAM de décembre 2013, de communiquer les pièces de la procédure à l'Office.

Dans l'hypothèse où celui-ci aurait émis un titre exécutoire, il lui serait alors loisible :

- soit de retirer ce titre et de présenter des conclusions indemnitaires dans l'instance engagée par le tiers payeur ;
- soit de persister dans son choix d'agir en recouvrement forcée, tout en faisant état, dans l'instance ouverte par le tiers payeur, de tous éléments utiles, et en particulier des sommes versées à la victime ainsi que des considérations l'ayant amené à considérer que la responsabilité de l'établissement hospitalier était engagée.

PCM :

Rejet du pourvoi

Mise à la charge de l'ONIAM de 3 000 euros au titre de l'article L 761-1 du CJA.