



RAPPORT DE Mme DE CABARRUS, CONSEILLÈRE RÉFÉRENDARE

Avis n° 15015 du 27 juin 2025 (D) – Première chambre civile

Demande d'avis n° 25-70.010

**Demande d'avis transmise par décision rendue le 12 février 2025
par le tribunal judiciaire de Bobigny**

la société Axa France Iard (SA)

C/

**ONIAM
CPAM de Charente-Maritime**

La Cour de cassation est saisie des questions suivantes, transmises pour avis :

Question 1 : lorsque l'ONIAM a émis un titre en application de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique sans avoir préalablement indemnisé la victime et que ce titre est contesté, l'indemnisation de la victime intervenue avant que le juge ne statue a-t-elle pour effet de régulariser le titre par application de l'article 126 du code de procédure civile ou bien la validité du titre ne peut-elle s'apprécier qu'au jour de son émission ?

Question 2 (qui n'existe que dans l'hypothèse où la réponse à la première question conduit à retenir un examen au jour de l'émission du titre contesté) : lorsque le paiement effectif de la victime par l'ONIAM n'intervient qu'après que celui-ci a émis un titre exécutoire visant à recouvrer auprès d'un tiers responsable les sommes

versées à une victime, la nullité du titre prononcée en raison de la violation de l'exigence d'une indemnisation préalable posée par l'article L. 1221-14 alinéa 7 du code de la santé publique correspond-elle à une illégalité externe ou à une illégalité interne au sens que le droit administratif donne à ces notions? S'il s'agit d'une illégalité interne et, plus spécifiquement, de la violation d'une règle de droit, la nullité devant être prononcée doit-elle être accompagnée d'une décharge des sommes qui n'avaient originellement pas été versées - interdisant ainsi à l'ONIAM de solliciter à titre subsidiaire et reconventionnel le paiement des sommes annulées - ou bien la nullité doit-elle produire l'effet limité d'une nullité pour violation d'une condition de forme, ouvrant ainsi la possibilité à l'ONIAM de solliciter à titre subsidiaire la condamnation du destinataire du titre à lui verser à titre reconventionnel les sommes annulées, à la double condition que l'indemnisation effective de la victime ait eu lieu au moment où le juge statue et que le bien-fondé de la créance soit reconnu?

1 - Rappel des faits et de la procédure

Le 4 août 2020, M. [Y] a présenté à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des maladies nosocomiales (l'ONIAM) une demande d'indemnisation au titre de sa contamination par le virus de l'hépatite C qu'il imputait à des transfusions intervenues en 1978.

Par décision du 20 janvier 2022, l'ONIAM a reconnu l'origine transfusionnelle de la contamination. Il a ensuite adressé à M. [Y] une offre d'indemnisation d'un montant de 12 943,20 euros, et à Mme [Y], son épouse, une offre d'indemnisation d'un montant de 3 000 euros au titre du préjudice d'affection et des troubles dans les conditions d'existence.

Le 24 avril 2022, l'ONIAM a payé la somme de 12 943,20 euros à M. [Y].

Le 16 mai 2022, l'ONIAM a émis à l'encontre de la société Axa France Iard (la société Axa) un titre exécutoire n° 2022-635 d'un montant de 15 943,20 euros.

Le 20 mai 2022, l'ONIAM a payé la somme de 3 000 euros à Mme [Y].

La date de notification du titre exécutoire à la société Axa n'est pas précisée dans le jugement mais il n'est pas contesté que cette notification est postérieure au 20 mai 2022.

Le 13 juillet 2022, la société Axa a saisi le tribunal judiciaire de Bobigny d'une demande d'annulation de ce titre.

Par jugement du 12 février 2025, le tribunal a sollicité l'avis de la Cour de cassation sur les questions énoncées ci-dessus.

2 - Recevabilité de la demande d'avis

I. La recevabilité de la demande au regard des conditions de forme

1. L'auteur de la demande d'avis : une juridiction de l'ordre judiciaire

Il résulte de l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire que seules les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent solliciter l'avis de la Cour de cassation.

En l'espèce, la demande d'avis émane du tribunal judiciaire de Bobigny.

2. L'information préalable des parties et du ministère public sur l'intention de saisir la Cour de cassation pour avis

Aux termes de l'article 1031-1, alinéas 1 et 2, du code de procédure civile, « Lorsque le juge envisage de solliciter l'avis de la Cour de cassation en application de l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire, il en avise les parties et le ministère public, à peine d'irrecevabilité. Il recueille leurs observations écrites éventuelles dans le délai qu'il fixe, à moins qu'ils n'aient déjà conclu sur ce point.

Dès réception des observations ou à l'expiration du délai, le juge peut, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation en formulant la question de droit qu'il lui soumet. »

En l'espèce, le jugement du tribunal judiciaire de Bobigny daté du 12 février 2025 indique qu'avis a été donné aux parties ainsi qu'au ministère public le 16 janvier 2025.

Ce jugement précise que :

« Par observations en date du 31 janvier 2025, l'ONIAM a proposé de rédiger comme suit les deux questions :

Question 1 : Le titre exécutoire émis par l'ordonnateur de l'ONIAM pour le recouvrement d'une créance que cet établissement considère détenir contre le responsable du dommage ou son assureur en qualité de subrogé dans les droits de la victime simultanément à l'ordonnancement de la dépense correspondant au paiement de l'indemnité que l'office doit verser à la victime en exécution du protocole transactionnel conclu avec cette dernière peut-il être considéré comme irrégulier au motif que son émission précède le paiement subrogatoire et quand bien même ce paiement subrogatoire a été réalisé au moyen de la dépense précitée par le comptable de l'établissement avant la notification de ce titre au débiteur?

Question 2 : Dans l'affirmative, cette irrégularité remet-elle en cause l'existence de la créance et peut-elle, en ce cas, être régularisée par la constatation, par le juge saisi d'une opposition au titre litigieux, de l'existence du paiement subrogatoire à la date où il statue, ou constitue-t-elle un motif d'annulation du titre pour irrégularité formelle qui suppose que le débiteur ait subi un grief et qui laisse en tout état de cause audit juge, en cas de demande présentée en ce sens par l'ONIAM, la possibilité de statuer sur la demande reconventionnelle subsidiaire de condamnation du débiteur au montant du titre exécutoire?

Par observations en date du 31 janvier 2025, la société AXA France IARD a proposé de rédiger comme suit les deux questions :

Question 1 : Lorsque l'ONIAM a émis un titre exécutoire en application de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique, sans avoir préalablement procédé au paiement des indemnités revenant à la victime, et que ce titre est contesté, le paiement ultérieurement intervenu avant que le juge ne statue peut-il avoir pour effet de régulariser le titre par application de l'article 126 du code de procédure civile ou bien la validité du titre ne peut-elle s'apprécier qu'au jour de son émission, dès lors que pareille émission suppose que la personne publique créancier détienne une créance certaine, liquide et exigible?

Question 2 (qui ne se poserait que dans l'hypothèse où la réponse à la première question conduit à retenir un examen au jour de l'émission du titre contesté) :

Lorsque le paiement effectif de la victime par l'ONIAM n'intervient qu'après que celui-ci a émis un titre exécutoire visant à recouvrer auprès d'un assureur ou d'un tiers responsable des indemnités revenant à la victime, la nullité du titre, prononcée en raison de la violation de l'exigence d'une indemnisation préalable posée par l'article L. 1221-14 alinéa 7 du code de la santé publique, s'analyse-t-elle en une nullité pour un motif d'irrégularité formelle, ouvrant à l'ONIAM la possibilité de former, à titre subsidiaire, une demande reconventionnelle de condamnation du débiteur du montant du titre exécutoire à la double condition qu'une telle demande soit recevable et bien fondée, ou une nullité pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre attendant à l'absence de créance certaine, liquide et exigible?

Dans l'hypothèse d'une irrégularité mettant en cause le bien-fondé du titre exécutoire, la nullité devant être prononcée doit-elle être assortie d'une décharge de la créance objet de ce titre, interdisant ainsi à l'ONIAM de solliciter, à titre subsidiaire et reconventionnel, la condamnation du débiteur allégué à régler ladite créance?

Par observations en date du 6 février 2025, le ministère public a formulé les observations suivantes : le ministère public estime en premier lieu que l'indemnisation de la victime ne saurait avoir pour effet de régulariser le titre contesté dont la validité doit donc être appréciée au jour de son émission, et que le titre exécutoire étant régi par les règles de droit public, l'article 126 du code de procédure civile ne saurait trouver application.

Dès lors, et en second lieu, au regard du positionnement sur la première question, le ministère public estime que l'ONIAM n'avait pas la possibilité d'émettre un titre exécutoire, à défaut pour elle d'avoir indemnisé la victime, et partant ce défaut de capacité à agir doit être lu comme une illégalité interne au sens du droit public.

Cependant, les conséquences de cette illégalité ne doivent pas être constitutives d'une nullité du titre exécutoire accompagnée d'une décharge, en ce que cela empêcherait l'ONIAM de faire des demandes reconventionnelles à titre subsidiaire, alors même que le titre exécutoire, au moment où le juge est amené à statuer, est matériellement valable, puisque la victime aura été indemnisée quelques jours après l'émission du titre exécutoire.

Ce faisant, et au regard des dispositions de la convention européenne des droits de l'homme obligeant le juge à effectuer un contrôle de proportionnalité, empêcher l'ONIAM de solliciter de manière reconventionnelle le paiement des sommes demandées, alors même que la créance poursuivie dans le titre exécutoire est, dans

les faits, valable au jour où le juge statue, apparaît porter une atteinte excessive au droit de propriété de l'ONIAM, droit reconnu par l'article 1° du protocole 1 de la CEDH.

Par conséquent, si les règles de droit public conduisent certes à considérer que le titre exécutoire de l'ONIAM était nul au moment de son émission, le principe de proportionnalité précité commande, parce que ledit titre était régulier au moment de son examen, de considérer qu'empêcher l'ONIAM de solliciter de manière reconventionnelle les sommes qu'elle a pu verser aux victimes au titre de leur indemnisation serait une sanction disproportionnée parce qu'attentatoire aux intérêts de l'ONIAM et partant de la société, au regard des objectifs assignés à l'ONIAM à savoir l'indemnisation rapide et amiable des victimes d'accidents médicaux.

A la suite de ces observations, le tribunal a modifié la rédaction de sa première question. »

3. La formalisation de la décision demandant l'avis et sa transmission au greffe de la Cour de cassation

Aux termes de l'article 1031-2 du code de procédure civile, la décision sollicitant l'avis est adressée, avec les conclusions et les observations écrites éventuelles, par le greffe de la juridiction au greffe de la Cour de cassation.

En l'espèce, ces documents ont été transmis par le greffe du tribunal judiciaire de Bobigny au greffe de la Cour de cassation par lettre recommandée avec accusé de réception reçue au greffe le 20 février 2025.

4. La notification aux parties de la décision demandant l'avis et de la date de transmission du dossier à la Cour de cassation

Selon l'article 1031-2 du code de procédure civile, la décision sollicitant l'avis est notifiée, ainsi que la date de transmission du dossier, aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

En l'espèce, la décision sollicitant l'avis a été notifiée, ainsi que la date de transmission du dossier, à l'ONIAM et à la société Axa France Iard par lettres recommandées avec accusés de réception datées du 19 février 2025, reçue par la société AXA le 21 février 2025 et l'ONIAM ayant indiqué, par courrier daté du 24 mars 2025 adressé au président du TJ de Bobigny, avoir bien reçu cette lettre (l'accusé de réception ayant été perdu par la Poste d'après les pièces produites).

5. L'avis au ministère public, au premier président de la cour d'appel et au procureur général près cette cour

L'article 1031-2 du code de procédure civile prévoit enfin que le ministère public auprès de la juridiction est avisé ainsi que le premier président de la cour d'appel et le procureur général lorsque la demande d'avis n'émane pas de la cour.

En l'espèce, le premier président de la cour d'appel de Paris, le procureur général près la cour d'appel de Paris et le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Bobigny ont été avisés par lettres recommandées avec accusés de réception reçues le 20 février 2025.

II. La recevabilité de la demande au regard des conditions de fond

Aux termes de l'article L. 441-1, alinéa 1^{er}, du code de l'organisation judiciaire, « Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation. »

1. Une question de droit précise et commandant l'issue du litige

Question n°1 : cette question est relative à la possibilité pour l'ONIAM de régulariser, au sens de l'article 126 du code de procédure civile, un titre exécutoire émis avant l'indemnisation de la victime, lorsque l'indemnisation complète intervient avant que le juge statue.

Question n°2 : dans l'hypothèse d'une réponse négative à la première question, la seconde porte le fondement de la nullité d'un tel titre exécutoire et sur les conséquences de cette annulation.

Ces questions paraissent être de pur droit et suffisamment précises et commander l'issue du litige (Avis du 20 octobre 2000, pourvoi n° 02-00.014, Bull. N° 8 ; avis du 23 avril 2007, pourvoi n° 07-00.008).

2. Une question de droit nouvelle

Les questions posées ne paraissent pas avoir été tranchées par la Cour de cassation et aucun pourvoi en cours n'a été trouvé qui soulève des questions similaires.

3. Une question présentant une difficulté sérieuse

Les éléments de réponse développés ci-après montrent que les questions présentent une difficulté sérieuse.

4. Une question se posant dans de nombreux litiges

Les questions posées peuvent se poser dans de nombreux litiges, dès lors que, selon le [rapport d'activité pour l'année 2023](#) de l'ONIAM (p. 34), le nombre de litiges engagés par les assureurs contre les titres de recette émis par l'office a beaucoup augmenté (244 fin 2019 ; 400 fin 2020, 638 fin 2021, 685 fin 2022 et 657 fin 2023) et ces litiges ont été de plus en plus fréquemment introduits devant les juridictions judiciaires.

Il résulte des écritures des parties devant les juges du fond que la pratique de l'ONIAM dénoncée par la société Axa (à savoir émettre un titre exécutoire avant d'avoir totalement indemnisé la victime) n'est pas isolée et que les questions posées par le tribunal judiciaire de Bobigny pourraient se poser dans de nombreux litiges.

3 - Eléments de réponse au fond

Rappel sur la faculté pour l'ONIAM d'émettre des titres exécutoires

L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales est un établissement public administratif créé par la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

L'article 67 de la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a chargé l'ONIAM d'indemniser les victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus de l'hépatite C causée par une transfusion de produits sanguins ou une injection de médicaments dérivés du sang. Ce texte a créé l'article L. 1221-14 code de la santé publique, déterminant la procédure d'indemnisation des victimes par l'office. Il a en outre prévu que l'office se substitue à l'Etablissement français du sang dans les contentieux en cours à la date d'entrée en vigueur de cet article au titre des préjudices mentionnés à l'article L. 1221-14 du code de la santé publique n'ayant pas donné lieu à une décision irrévocable.

L'article L. 1221-14 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020¹, prévoit que l'ONIAM indemnise, au titre de la solidarité nationale, les victimes de contaminations transfusionnelles et que, lorsqu'il a indemnisé une victime, il est subrogé dans les droits de celle-ci et peut se retourner contre les assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang pour obtenir leur garantie :

« Les victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus de l'hépatite B ou C ou le virus T-lymphotropique humain causée par une transfusion de produits sanguins ou une injection de médicaments dérivés du sang réalisée sur les territoires auxquels s'applique le présent chapitre sont indemnisées au titre de la solidarité nationale par l'office mentionné à l'article L. 1142-22 dans les conditions prévues à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 3122-1, aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 3122-2, au premier alinéa de l'article L. 3122-3 et à l'article L. 3122-4, à l'exception de la seconde phrase du premier alinéa.

Dans leur demande d'indemnisation, les victimes ou leurs ayants droit justifient de l'atteinte par le virus de l'hépatite B ou C ou le virus T-lymphotropique humain et des transfusions de produits sanguins ou des injections de médicaments dérivés du sang. L'office recherche les circonstances de la contamination. S'agissant des contaminations par le virus de l'hépatite C, cette recherche est réalisée notamment

¹ Conformément au I de l'article 39 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020, ces dispositions s'appliquent aux actions juridictionnelles engagées à compter de la date du 1er juin 2010, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

dans les conditions prévues à l'article 102 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Il procède à toute investigation sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.

L'offre d'indemnisation visant à la réparation intégrale des préjudices subis du fait de la contamination est faite à la victime dans les conditions fixées aux deuxième, troisième et cinquième alinéas de l'article L. 1142-17.

La victime dispose du droit d'action en justice contre l'office si sa demande d'indemnisation a été rejetée, si aucune offre ne lui a été présentée dans un délai de six mois à compter du jour où l'office reçoit la justification complète des préjudices ou si elle juge cette offre insuffisante.

La transaction à caractère définitif ou la décision juridictionnelle rendue sur l'action en justice prévue au précédent alinéa vaut désistement de toute action juridictionnelle en cours et rend irrecevable toute autre action juridictionnelle visant à la réparation des mêmes préjudices.

La transaction intervenue entre l'office et la victime, ou ses ayants droit, en application du présent article est opposable à l'assureur, sans que celui-ci puisse mettre en œuvre la clause de direction du procès éventuellement contenue dans les contrats d'assurance applicables, ou, le cas échéant, 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. L'office et l'Etablissement français du sang peuvent en outre obtenir le remboursement des frais d'expertise. Quelle que soit la décision du juge, le montant des indemnités allouées à la victime ou à ses ayants droit leur reste acquis.

Lorsque l'office a indemnisé une victime ou lorsque les tiers payeurs ont pris en charge des prestations mentionnées aux 1 à 3 de l'article 29 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, ils peuvent **directement demander à être garantis des sommes qu'ils ont versées** ou des prestations prises en charge **par les assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang** en vertu du B de l'article 18 de la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire de produits destinés à l'homme, de l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) et de l'article 14 de l'ordonnance n° 2005-1087 du 1er septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire et aux contentieux en matière de transfusion sanguine, que le dommage subi par la victime soit ou non imputable à une faute.

L'office et les tiers payeurs, subrogés dans les droits de la victime, bénéficient dans le cadre de l'action mentionnée au septième alinéa du présent article de la présomption d'imputabilité dans les conditions prévues à l'article 102 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Les assureurs à l'égard desquels il est démontré que la structure qu'ils assurent a fourni au moins un produit sanguin labile ou médicament dérivé du sang, administré à la victime, et dont l'innocuité n'est pas démontrée, sont solidairement tenus de garantir l'office et les tiers payeurs pour l'ensemble des sommes versées et des prestations prises en charge.

L'office et les tiers payeurs ne peuvent exercer d'action subrogatoire contre l'Etablissement français du sang, venu aux droits et obligations des structures mentionnées à l'avant-dernier

alinéa, si l'établissement de transfusion sanguine n'est pas assuré, si sa couverture d'assurance est épuisée ou encore dans le cas où le délai de validité de sa couverture est expiré.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

De même, s'agissant des hypothèses où l'ONIAM s'est substitué à l'EFS dans les contentieux en cours au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 décembre 2008, le IV de l'article 67 de cette loi prévoit que :

« IV. - A compter de la date d'entrée en vigueur du présent article, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales se substitue à l'Etablissement français du sang dans les contentieux en cours au titre des préjudices mentionnés à l'article L. 1221-14 du code de la santé publique n'ayant pas donné lieu à une décision irrévocable.

Dans le cadre des actions juridictionnelles en cours visant à la réparation de tels préjudices, pour bénéficier de la procédure prévue à l'article L. 1221-14 du même code, le demandeur sollicite de la juridiction saisie un sursis à statuer aux fins d'examen de sa demande par l'office.

Cependant, dans ce cas, par exception au quatrième alinéa de l'article L. 1221-14 du même code, l'échec de la procédure de règlement amiable ne peut donner lieu à une action en justice distincte de celle initialement engagée devant la juridiction compétente. »

Par ailleurs, en application des articles L. 1142-15, L. 1142-24-7 ou L. 1142-24-17 du code de la santé publique, lorsque l'ONIAM s'est substitué aux assureurs de personnes considérées comme responsables de dommages, en cas de silence ou de refus explicite de leur part de faire une offre d'indemnisation ou en cas d'offre manifestement insuffisante, de défaut d'assurance des responsables de dommages ou d'épuisement ou d'expiration de leur couverture d'assurance et a indemnisé les victimes, il est subrogé à concurrence des sommes versées dans les droits de ces victimes contre les personnes responsables des dommages, leurs assureurs ou le Fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé (le fonds).

L'ONIAM constitue un établissement public doté d'un comptable public soumis, selon l'article R. 1142-53 du code de la santé publique, aux dispositions des titres Ier et III du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation que, pour recouvrer les sommes versées aux victimes de dommages, l'ONIAM peut soit émettre un titre exécutoire à l'encontre des assureurs des structures reprises par l'EFS ou encore des assureurs des personnes considérées comme responsables de dommages, de celles-ci ou du fonds, auxquels il s'est substitué, soit saisir la juridiction compétente d'une demande à cette fin :

- [CE avis, 9 mai 2019](#), Société hospitalière d'assurance mutuelles, n°426365 :

4. Il résulte des dispositions de l'article R. 1142-53 du code de la santé publique, qui rendent applicable à l'ONIAM les dispositions des titres Ier et III du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, que l'ONIAM peut émettre un titre exécutoire en vue du

recouvrement de toute créance dont le fondement se trouve dans les dispositions d'une loi, d'un règlement ou d'une décision de justice, ou dans les obligations contractuelles ou quasi-délictuelles du débiteur. **Les dispositions de l'article L. 1221-14 de ce code ne font pas obstacle à ce que l'ONIAM émette un tel titre à l'encontre des assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang aux fins de recouvrer les sommes versées à la victime, aux droits de laquelle il est subrogé.**

5. Lorsqu'il cherche à recouvrer les sommes versées aux victimes de contamination transfusionnelle en application de la transaction conclue avec ces dernières, l'ONIAM peut ainsi soit émettre un tel titre exécutoire soit saisir la juridiction compétente d'une requête à cette fin. Toutefois, 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. Réciproquement, il ne peut légalement émettre un titre exécutoire en vue du recouvrement forcé de sa créance s'il a déjà saisi le juge ou s'il le saisit concomitamment à l'émission du titre.

- [CE Avis, 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurances mutuelles, n° 426321](#)

- [2^e Civ., 14 avril 2022, pourvoi n° 21-16.435, publié :](#)

11. Il découle de l'article R. 1142-53 du code de la santé publique, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat (Avis, 9 mai 2019, n° 426321 et 426365), que l'ONIAM peut émettre un titre exécutoire en vue du recouvrement de toute créance dont le fondement se trouve dans les dispositions d'une loi, d'un règlement ou d'une décision de justice, ou dans les obligations contractuelles ou quasi délictuelles du débiteur. Les débiteurs peuvent introduire un recours contre un titre exécutoire devant la juridiction compétente.

12. Lorsque le professionnel de santé, l'établissement, le service, l'organisme de santé ou le producteur de produits, considéré comme responsable du dommage, ou l'assureur garantissant sa responsabilité civile, fait opposition au titre exécutoire émis par l'ONIAM, subrogé dans les droits de la victime sur le fondement de l'article L. 1142-15 de code de la santé publique pour recouvrer les sommes versées, ce recours tend à contester devant le juge le principe de sa responsabilité ou le montant de la réparation.

13. Par suite, ce recours relève, dans tous les cas, de la matière délictuelle au sens de l'article 46, alinéa 3, du code de procédure civile et peut être porté devant la juridiction du lieu du fait dommageable.

- Avis de la Cour de cassation, 28 juin 2023, n° 23-70.003 :

1. Pour recouvrer les sommes versées à des victimes de dommages, l'ONIAM peut, en application des articles L. 1142-15, L. 1221-14, L. 1142-24-7 ou L. 1142-24-17 du code de la santé publique, soit émettre un titre exécutoire à l'encontre des assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang ou encore des assureurs des personnes considérées comme responsables de dommages, de celles-ci ou du Fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé , soit saisir la juridiction compétente d'une demande à cette fin.

2. Si le juge, saisi par l'assureur d'un recours contre le titre exécutoire émis, valide celui-ci, l'ONIAM n'est pas recevable à former une demande reconventionnelle pour obtenir la condamnation du débiteur à lui payer le montant de ce titre.

Mais il peut demander reconventionnellement sa condamnation à lui payer des intérêts moratoires sur cette créance et, le cas échéant, la pénalité prévue aux articles L. 1142-15, 1142-24-7 ou L. 1142-24-17 du code de la santé publique.

Il peut, en outre, former, à titre subsidiaire, dans l'éventualité où le juge annulerait le titre exécutoire pour un motif d'irrégularité formelle invoqué par le débiteur, une demande reconventionnelle de condamnation de celui-ci au montant du titre exécutoire, ainsi que des intérêts moratoires et, le cas échéant, de la pénalité prévue aux L. 1142-15, 1142-24-7 ou L. 1142-24-17 du code de la santé publique.

Dès lors que la juridiction est appelée à statuer sur des responsabilités liées à la survenue de dommages corporels et sur les préjudices en résultant, l'ONIAM doit mettre en cause les tiers payeurs, conformément aux dispositions de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, afin que ceux-ci puissent solliciter le remboursement de leurs débours.

3. En application des articles 4 et 5 du code de procédure civile, il incombe au juge judiciaire d'examiner, d'abord, la demande principale formée par le débiteur en annulation du titre exécutoire émis par l'ONIAM pour un motif d'irrégularité formelle, puis, le cas échéant, sa demande subsidiaire en annulation du titre exécutoire pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre et les demandes reconventionnelles formées par l'ONIAM.

4. Le moyen contestant la recevabilité d'une demande reconventionnelle formée par l'ONIAM constitue une fin de non-recevoir susceptible d'être tranchée par le juge de la mise en état en application de l'article 789 du code de procédure civile.

Dans le prolongement de cette dernière décision, le Conseil d'Etat vient de juger que l'ONIAM reste recevable à présenter, à titre subsidiaire, dans l'instance formée par le débiteur en opposition à un titre exécutoire émis par l'office, des conclusions reconventionnelles tendant à la condamnation du débiteur à lui verser les sommes ainsi dues, au cas où l'annulation du titre exécutoire serait prononcée par le juge administratif pour un motif de régularité en la forme ([CCE, 6 mai 2025, n° 473562, Lebon](#)).

Enfin, la Cour de cassation a également énoncé que le titre exécutoire émis par l'ONIAM constitue une décision administrative au sens de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, de sorte que le débiteur, qui entend contester un titre exécutoire émis par l'ONIAM devant le juge judiciaire, doit saisir celui-ci dans le délai de deux mois prévu par ce texte (Avis de la Cour de cassation, 13 décembre 2023, n° 23-70.013).

I. Sur la question préalable posée par l'ONIAM : le titre exécutoire émis par l'ONIAM, en même temps que l'ordonnancement de la dépense correspondant règlement de l'indemnité prévue par le protocole conclu avec la victime, avant le paiement intégral de cette victime mais notifié au débiteur après ce paiement, est-il valable?

L'ONIAM explique dans ses observations que son directeur, ordonnateur, a pour pratique de procéder simultanément à deux opérations complémentaires :

- au vu du protocole transactionnel signé avec la victime, il engage et liquide la dépense correspondant au règlement de l'indemnité prévue par ce protocole et ordonne cette dépense ;
- après avoir constaté la créance correspondant aux droits dans lesquels l'ONIAM sera subrogé du fait du paiement de cette indemnité et liquidé cette créance, il émet un titre que le comptable a pour instruction de prendre en charge puis de notifier au débiteur afin de le rendre exécutoire, mais ceci seulement une fois que sera réalisée la dépense correspondante au paiement subrogatoire.

L'ONIAM précise que, destinataire de l'ordonnancement de la dépense et du titre de recouvrement, son comptable procède d'abord au versement de l'indemnité à la victime et, ensuite, à la notification du titre au débiteur.

Il soutient que les deux questions posées par le tribunal sont sans objet car elles reposent sur un postulat erroné : la validité des titres émis par l'ONIAM n'est pas affectée par la circonstance que le paiement subrogatoire n'avait pas encore eu lieu

à la date de leur émission dès lors qu'à cette date le protocole transactionnel entre l'office et la victime avait été signé, qu'était ordonnée concomitamment à cette émission la dépense correspondant au paiement subrogatoire et que ce dernier est effectivement intervenu avant la notification desdits titres au débiteur.

Comme indiqué ci-dessus, lorsqu'il a versé des sommes à une victime en vertu de l'un des textes du code de la santé publique qui lui sont applicables, l'ONIAM dispose d'un recours subrogatoire contre la personne responsable du dommage ou son assureur. S'agissant des victimes de contamination transfusionnelle, l'article L. 1221-14, alinéa 7, du CSP précité prévoit que « lorsque l'office a indemnisé une victime », il peut « directement demander à être garantis des sommes qu'ils ont versées ou des prestations prises en charge par les assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang » et l'alinéa 8 précise que l'office est alors subrogé dans les droits de la victime.

Pour apprécier la validité des titres exécutoires émis par l'ONIAM avant le paiement des sommes dues à la victime, il convient dès lors de se demander si la subrogation peut produire des effets avant que l'une de ses conditions de fond soit remplie.

L'article 1346 du code civil, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016, portant réforme du droit des contrats, du régime et de la preuve des obligations, a généralisé la subrogation légale : « La subrogation a lieu par le seul effet de la loi au profit de celui qui, y ayant un intérêt légitime, paie dès lors que son paiement libère envers le créancier celui sur qui doit peser la charge définitive de tout ou partie de la dette. »

L'article 1346-1 du même code a toutefois maintenu la subrogation conventionnelle : La subrogation conventionnelle s'opère à l'initiative du créancier lorsque celui-ci, recevant son paiement d'une tierce personne, la subroge dans ses droits contre le débiteur.

Cette subrogation doit être expresse.

Elle doit être consentie en même temps que le paiement, à moins que, dans un acte antérieur, le subrogeant n'ait manifesté la volonté que son cocontractant lui soit subrogé lors du paiement. La concomitance de la subrogation et du paiement peut être prouvée par tous moyens.

La jurisprudence avait admis que la condition de concomitance de la subrogation conventionnelle, exigée par l'ancien article 1250, 1°, du code civil², était remplie lorsque le subrogeant avait manifesté expressément, fût-ce dans un document antérieur, sa volonté de subroger son cocontractant dans ses créances à l'instant même du paiement (Com., 29 janvier 1991, pourvoi n° 89-10.085, Bull. N° 48 ; Com., 8 janvier 2002, pourvoi n° 98-10.691 ; 1re Civ., 28 mai 2002, pourvoi n° 99-17.733, Bull. n° 154).

Cette jurisprudence a été consacrée par le nouvel article 1346-1, alinéa 3, du code civil précité.

Selon la jurisprudence, la subrogation peut avoir des effets rétroactifs sur la recevabilité d'une action : faisant application de l'article 126 du code de procédure

² « Cette subrogation est conventionnelle : 1° Lorsque le créancier recevant son paiement d'une tierce personne la subroge dans ses droits, actions, privilèges ou hypothèques contre le débiteur : cette subrogation doit être expresse et faite en même temps que le paiement ; »

civile, la Cour de cassation a admis la recevabilité d'actions engagées par un assureur avant le paiement subrogatoire dès lors que, au jour où le juge statue, le paiement avait été effectué (Civ. 3, 4 juin 2009, pourvoi n° 07-18.960, Bull. n° 129 ; 3^e Civ. 29 mars 2000, pourvoi n° 98-19.505, Bull. n° 67). La jurisprudence du Conseil d'Etat est dans le même sens : l'action de l'assureur qui entend bénéficier de la subrogation prévue par l'article L. 121-12 du code des assurances doit prouver le versement de l'indemnité d'assurance à son assuré, au plus tard à la date de la clôture de l'instruction, à peine d'irrecevabilité de sa demande ([CE, 3 octobre 2008, n° 291414, Lebon](#)).

Un arrêt de la Cour de cassation a paru admettre implicitement que la subrogation anticipée aurait pu être opposable au débiteur avant le paiement si le subrogé s'était engagé à effectuer le paiement provoquant la subrogation (S. Benilsi, Répertoire Dalloz Droit civil, Paiement, n°106) : Com., 14 juin 1994, pourvoi n° 92-18.381, Bull. n° 219 :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Pau, 9 juin 1992), que, chargée par la société Atochem d'organiser un transport de marchandises, la société Mory TNTE (société Mory) en a confié l'exécution à la société Sotraber ; qu'au cours de leur déplacement les marchandises ont été détruites ; que la société Mory, au motif qu'elle était subrogée dans les droits de la société Atochem, a assigné en paiement la société Sotraber et son assureur, la société Compagnie d'assurances GAN (GAN) ;

Attendu que la société Mory fait grief à l'arrêt d'avoir déclaré son action irrecevable faute d'intérêt, alors, selon le pourvoi, qu'il résulte des énonciations de l'arrêt que, le 26 mai 1988, la société Atochem a établi à l'ordre de la société Mory, à qui elle avait confié l'organisation du transport, une facture d'un montant de 493 474,44 francs représentant la valeur des marchandises détruites au cours du transport, que cette facture n'a fait l'objet d'aucune contestation de la part du commissionnaire de transport qui a ainsi nécessairement accepté celle-ci, et enfin que la société Atochem a subrogé le 10 juin 1988 la société Mory dans tous ses droits et recours contre la société Sotraber et ses assureurs à la suite des pertes survenues ; qu'en déniant à la société Mory, au vu de ces circonstances, tout intérêt à agir à l'encontre de la société Sotraber et de son assureur, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations et a violé l'article 31 du nouveau Code de procédure civile ;

Mais attendu que l'arrêt retient, que si la société Mory justifie d'un acte de subrogation à son profit de la part de la société Atochem, elle ne rapporte la preuve, ni d'un paiement au profit de cette dernière société, ni de ce qu'elle se soit d'ores et déjà engagée à l'effectuer en tout état de cause ; que la cour d'appel a ainsi légalement justifié sa décision ;

Toutefois, le nouvel article 1346-5 du code civil subordonne l'opposabilité de la subrogation au débiteur à une notification ou une prise d'acte :

« Le débiteur peut invoquer la subrogation dès qu'il en a connaissance mais elle ne peut lui être opposée que si elle lui a été notifiée ou s'il en a pris acte.

La subrogation est opposable aux tiers dès le paiement.

Le débiteur peut opposer au créancier subrogé les exceptions inhérentes à la dette, telles que la nullité, l'exception d'inexécution, la résolution ou la compensation de dettes connexes. Il peut également lui opposer les exceptions nées de ses rapports avec le subrogeant avant que la subrogation lui soit devenue opposable, telles que l'octroi d'un terme, la remise de dette ou la compensation de dettes non connexes. »

La Cour de cassation a également validé la pratique des juges du fond qui ont consacré une forme de subrogation future conditionnelle, subordonnée au paiement futur par l'assureur des condamnations prononcées contre lui :

Civ. 3, 24 novembre 1987, pourvoi n° 86-13.235, Bull. n° 187

Attendu que l'entreprise Alstom, OTCE, et la société Trindel font grief à l'arrêt d'avoir dit que la compagnie UAP serait, sur justification des paiements par elle effectués, subrogée dans les droits et actions de la SCI Le Portefeuille, alors, selon le moyen, que " d'une part, ne peut être subrogé dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers que l'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance ; que dès lors, en subrogeant la Compagnie

UAP dans les droits de la SCI, fût-ce par justifications des paiements, mais dont il était constant qu'elle n'avait pas payé l'indemnité d'assurance au moment de l'arrêt, la cour d'appel a violé l'article L 121-12 du Code des assurances ; et alors que d'autre part le paiement est la condition essentielle de la subrogation ; que dès lors, en subrogeant l'UAP qui ne justifiait pas avoir effectué le paiement au jour de l'arrêt dans les droits de la SCI, la cour d'appel a violé l'article L 121-12 du Code des assurances ;

Mais attendu que l'arrêt, qui n'a pas prononcé de condamnation au profit de l'UAP, n'a pas violé le texte visé au moyen en retenant que cette compagnie, après avoir indemnisé la SCI, et sur justification de ses paiements, sera subrogée dans les droits de celle-ci contre les responsables des préjudices ayant donné lieu à réparation ; d'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Il convient de souligner que, en toute hypothèse, la subrogation ne peut pas avoir lieu avant le paiement et que ce n'est qu'à cette date que peut avoir lieu le transfert de la créance (1^{re} Civ., 11 juin 2008, pourvoi n° 06-20.104, Bull. n° 171 ; 1^{re} Civ., 25 janvier 2005, pourvoi n° 01-21.145, Bull. n° 50).

Enfin, l'ONIAM invoque l'arrêt Com., 18 décembre 1978, pourvoi n° 76-12.801, bull. N°315 :

« Mais attendu que l'arrêt attaqué retient que, si la société Gondrand n'a pas encore désintéressé les créanciers d'indemnité, comme elle y est tenue en sa qualité de commissionnaire de transport, cette société « s'est d'ores et déjà engagée à payer ses créanciers qui ont, en conséquence, accepté d'attendre le résultat de la procédure engagée par elle contre l'assureur du transporteur ; que la cour d'appel en a justement déduit que la société Gondrand, qui s'est ainsi reconnue débitrice des indemnités réclamées et en a définitivement grevé son patrimoine, était fondée à agir contre la Neuchateloise ; »

Il sera relevé que, d'une part, cet arrêt a été rendu en matière de commission de transport et, d'autre part, qu'il ne fonde pas le droit d'agir du commissionnaire de transport sur une subrogation, qu'elle soit légale ou conventionnelle (Com. 13 juin 1989, n°87-15.567)

S'appuyant sur l'ensemble de cette jurisprudence, l'ONIAM soutient qu'est régulier le titre émis par l'ordonnateur pour le recouvrement d'une créance que cet établissement détient contre le responsable du dommage ou son assureur en qualité de subrogé dans les droits de la victime simultanément à l'ordonnancement de la dépense correspondant au paiement subrogatoire à cette victime dès lors que ce paiement a eu lieu avant la notification au débiteur du titre par le comptable de l'établissement :

- mis en place en concertation avec la Direction générale des finances publiques, ce dispositif assure l'efficacité des procédures de recouvrement en rassemblant les deux opérations comptables ensemble, avec l'émission simultanée de l'ordonnancement de la dépense et de l'ordre de recouvrement, et l'exécution successive par le comptable de la dépense et de la notification du titre. A la date de l'émission du titre par l'ordonnateur, la créance est certaine en son principe et en son montant, quand bien même n'est pas actuelle mais future, puisqu'est donné l'ordre de procéder au paiement subrogatoire. Dès lors, la seule circonstance que la créance n'était pas exigible demeure sans incidence puisque cette condition ne peut être exigée à ce stade, mais à celui du recouvrement ; condition satisfaite dès lors qu'à la date de la notification du titre au débiteur le paiement subrogatoire a été effectué ;

- au même titre que la qualité à agir, voire le droit d'obtenir un jugement donnant acte de la subrogation sous réserve du paiement à venir, participe des effets anticipés de la subrogation la faculté pour l'ordonnateur de l'ONIAM, lorsqu'il

procède concomitamment à l'ordonnancement de la dépense dont procédera le paiement subrogatoire, de constater et de liquider la créance dont l'office ne sera titulaire que par l'effet de ce paiement dès lors que ce paiement a lieu avant la notification du titre en question au débiteur ;

- on comprendrait mal pourquoi l'ONIAM serait recevable à agir en justice et donc à utiliser la première des deux voies de recouvrement dont il dispose sans avoir besoin de procéder préalablement au paiement subrogatoire en application de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, mais ne serait pas en mesure d'émettre un titre pour la seule raison que le paiement subrogatoire est intervenu après l'émission de ce titre par l'ordonnateur mais avant sa notification au débiteur.

II. Sur la question 1

A. Sur la notion de fin de non-recevoir

L'article 122 du code de procédure civile définit de la façon suivante la fin de non-recevoir :

« Constitue une fin de non-recevoir tout moyen qui tend à faire déclarer l'adversaire irrecevable en sa demande, sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée. »

La doctrine enseigne qu'il y a fin de non-recevoir lorsqu'on dénie au demandeur son droit de demander au juge à ce qu'il tranche la contestation en cause (Juriscl. Fasc. 600-30 : Moyens de défense - Généralités, §144).

Aux termes de l'article 126 du code de procédure civile :

« Dans le cas où la situation donnant lieu à fin de non-recevoir est susceptible d'être régularisée, l'irrecevabilité sera écartée si sa cause a disparu au moment où le juge statue.

Il en est de même lorsque, avant toute forclusion, la personne ayant qualité pour agir devient partie à l'instance. »

Répondre à la question 1 posée par la demande d'avis suppose de répondre à la question suivante : l'action exercée par un assureur devant le juge judiciaire pour contester un titre émis par l'ONIAM en invoquant sa nullité pour un motif d'irrégularité formelle ou pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre peut-il s'analyser en une fin de non-recevoir au sens de l'article 122 du code de procédure civile, de sorte que, si l'ONIAM a émis un titre exécutoire avant d'avoir indemnisé la victime, ce titre pourrait être régularisé jusqu'à ce que le juge statue?

La question 1 fait implicitement référence à la jurisprudence citée ci-dessus et invoquée par l'ONIAM, selon laquelle, en application de l'article 126 du code de procédure civile, est recevable une action engagée par un assureur avant le paiement subrogatoire dès lors que, au jour où le juge statue, le paiement a été effectué (Civ. 3, 4 juin 2009, pourvoi n° 07-18.960, Bull. n° 129 ; 3^e Civ. 29 mars 2000, pourvoi n° 98-19.505, Bull. n° 67 ; [CE, 3 octobre 2008, n° 291414, Lebon](#)).

Si une telle qualification de fin de non-recevoir n'était pas retenue, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité, pour le juge saisi d'une demande d'annulation du titre exécutoire, de prendre en considération de nouveaux éléments de fait existant au jour où il statue, tels qu'un paiement fait ultérieurement à l'émission du titre. Sur ce point, il est renvoyé aux éléments développés ci-après sur la question 2.

Les développements de l'ONIAM sur la question préalable qu'il soulève pourraient également constituer une forme de réponse partielle à cette question 1, en considérant, indépendamment de la qualification de fin de non-recevoir, que la validité du titre exécutoire émis par l'ONIAM à l'encontre d'un assureur s'apprécie au jour de l'émission de ce titre et que le titre est valable même si l'office n'a pas indemnisé intégralement la victime au jour de cette émission, à condition que soit ordonnée auparavant ou concomitamment la dépense correspondant au règlement de l'indemnité prévue par le protocole conclu avec la victime et que le titre ne soit notifié à l'assureur qu'après le paiement de la victime.

B. Position des parties

La société Axa fait valoir que l'éventuelle invalidité d'un acte administratif tel qu'un titre exécutoire ne peut être régularisée selon les modalités prévues par le code de procédure civile, en particulier celles de l'article 126 du code de procédure civile :

- ce texte ne vise que la régularisation des fins de non-recevoir, aucunement des causes de nullité de fond d'un acte juridique, notamment d'un acte administratif ;
- c'est à la date de la signature de l'acte que se place en principe le juge de l'excès de pouvoir pour en apprécier la légalité : l'acte doit comporter dès son émission l'ensemble de ses conditions de validité et en particulier, lorsqu'il porte sur le versement d'une somme d'argent, être relatif à une créance certaine, liquide et exigible dès la date de son émission ;
- lorsqu'il a émis un titre exécutoire censé consacrer une créance certaine, liquide et exigible, l'ONIAM ne peut pas solliciter par voie juridictionnelle le règlement de la créance dont il se prétend titulaire ([CE avis, 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurance mutuelles, n°426365](#)) ;
- le caractère immédiatement exécutoire du titre, qui permet à son auteur de diligenter des mesures d'exécution forcée, suppose que la créance sur laquelle il est fondé soit certaine, liquide et exigible dès son émission ;
- cette exigence est confirmée par le libellé de l'article L. 1221-14, alinéas 7 et 8, du code de la santé publique qui prévoit que l'office doit avoir indemnisé la victime pour demander à être garanti des sommes versées, en étant subrogé dans les droits de la victime ;
- dans son avis du 28 juin 2023, n° 23-70.003, la Cour de cassation a offert la possibilité pour l'ONIAM de former une demande reconventionnelle si le titre exécutoire était annulé pour un motif d'irrégularité formelle mais pas dans l'hypothèse d'un motif lié au bien-fondé (et à fortiori à l'existence) de la créance sous-jacente (voir la question 2).

L'ONIAM réplique que lorsqu'il a émis un titre en application de l'article L 1221-14 du code de la santé publique sans avoir préalablement indemnisé la victime et que ce titre est contesté, l'indemnisation de la victime intervenue avant que le juge ne statue a pour effet de régulariser le titre en question en application de l'article 126 du code de procédure civile :

- le recours formé contre un titre exécutoire relève du plein contentieux objectif ([CE. Sect. 27 avril 1988, n°73149, Lebon](#) ; [CE 24 mai 2014, n°36319](#)), de sorte que le juge tient compte de la situation qui existe à la date de sa décision lorsqu'il se prononce sur un moyen contestant le bien-fondé du titre (moyen dit de légalité interne) et qu'il peut par ailleurs se prononcer sur la régularité en la forme du titre (moyen de légalité externe) en se fondant, cette fois et comme à chaque fois qu'est en cause la régularité formelle d'un acte, sur la situation existante à la date de l'acte dont la régularité est contestée ;
- la sanction des défauts qui peuvent entacher le droit de l'ONIAM d'émettre à une date déterminée un titre pour le recouvrement d'une créance dont l'existence et le montant ne sont pas discutés et ne sont pas discutables à la date où le juge statue, et plus particulièrement la sanction d'un défaut d'existence de cette créance à la date d'émission du titre, relève du régime des fins de non-recevoir des articles 122 et suivants du code de procédure civile, de sorte qu'ils peuvent être régularisés sur le fondement de l'article 126 ;
- dès lors que l'ONIAM peut agir en justice contre le débiteur avant même le paiement subrogatoire en se prévalant des effets anticipés de la subrogation, il est cohérent qu'il puisse également émettre un titre dans de telles conditions, sous la seule réserve que le paiement soit intervenu à la date où le juge saisi de l'opposition exercée par le débiteur statue sur cette dernière.

II. Sur la question 2

A. Sur la distinction entre l'illégalité interne et l'illégalité externe

La demande d'avis se fonde sur la classification élaborée par Edouard Lafferrière, distinguant deux grandes catégories les moyens d'annulation d'un acte administratif, qui s'appliquent dans le cadre du recours pour excès de pouvoir : les moyens d'illégalité interne et d'illégalité externe. Comme l'expliquent J. Petit et P. L. Frier (Droit administratif., LGDJ, 18^e éd. 2024-2025, n°1062), « Ces différents moyens d'annulation, regroupés en cas d'ouverture dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, ont fait l'objet de multiples tentatives de classification. C'est Lafferrière qui en fit le classement le plus ordonné dans son traité, et le juge administratif continue, même si de nombreuses évolutions sont intervenues depuis, à se fonder sur cette typologie.

Lafferrière distingue ainsi quatre cas d'ouverture, regroupés, par la suite, deux par deux au sein de deux causes juridiques relevant de la légalité interne ou externe.

Il s'agit, dans le cadre de la légalité externe, de l'incompétence et du vice de forme qui sanctionnent respectivement les « vices » de compétence et de procédure (le mot forme est pris au sens de formalités imposées par le droit). **Et il existe deux cas de légalité interne : le détournement de pouvoir** (« vice » de but) **et la violation de la loi et des droits acquis** (« atteinte à un droit », « fausse interprétation et même fausse application de la loi » y compris, le cas échéant, au niveau des faits). [...]

Par la suite, en liaison avec l'extension du contrôle juridictionnel et avec les analyses de plus en plus précises des éléments constitutifs de l'acte administratif, F. Gazier, notamment, présenta un tableau plus complexe qui détaille, au sein du classement de Lafferrière, les différents moyens d'annulation susceptibles d'être mis en oeuvre. Au sein de la légalité externe, à côté de l'incompétence, le vice de forme ne porte

désormais que sur la forme au sens strict alors que les irrégularités de procédure relèvent du vice de procédure. Quant à la légalité interne, outre le détournement de pouvoir, de multiples différenciations se sont faites en distinguant les illégalités relatives au contenu même de l'acte et celles propres aux motifs.

Les moyens d'annulation s'insèrent donc dans une grille de lecture ordonnée même s'il y a, entre eux, des zones de recouvrement : une illégalité peut parfois être, selon l'approche qu'on en fait, « classée » dans telle ou telle catégorie de moyens.

1063. Conséquences de la distinction entre légalité interne et légalité externe -

Cette distinction emporte de multiples conséquences. Ces deux grandes sortes d'illégalité forment deux causes juridiques distinctes, c'est-à-dire deux raisons différentes de demander l'annulation, qui ne confèrent pas à cette demande la même portée. Pour reprendre les termes du président Kahn (Concl. sur CE, 23 mars 1956, Dame Ginest, R. 141, AJDA 1956.164), le requérant qui entend faire censurer une légalité interne « dénie tout droit à l'administration de faire ce qu'elle a fait » ; celui qui sollicite la sanction d'une illégalité externe « lui fait seulement grief de l'avoir faite comme elle l'a fait ». C'est pourquoi, une fois le délai de recours expiré, il n'est plus possible de changer de cause juridique, c'est-à-dire de se placer sur le terrain de la légalité interne alors qu'initialement seule la légalité externe avait été contestée ou inversement (réserve faite des moyens d'ordre public qui peuvent être présentés en tout état de procédure ; v. n°1064). En outre, **selon qu'elle est prononcée pour un motif de légalité externe ou pour un motif de légalité interne, l'annulation n'entraîne pas les mêmes conséquences. Dans le premier cas, l'administration peut, sans méconnaître la chose jugée, reprendre la même décision, cette fois en procédant de manière régulière** (par exemple, en motivant l'acte annulé pour défaut illégal de motivation). **Dans la seconde hypothèse, au contraire, l'annulation interdit, sauf exception, de refaire le même acte** (v. N°1043) »

B. Sur la distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux

Le recours pour excès de pouvoir se définit comme un « recours contentieux tendant à l'annulation d'une décision administrative et fondé sur la violation par cette décision d'une règle de droit ». Il se distingue du recours de pleine juridiction ou de plein contentieux, qui est un « recours sur lequel la juridiction administrative prononce entre l'administration et ses contradicteurs comme les tribunaux ordinaires entre deux parties litigantes. Ainsi le juge peut-il, suivant la définition classique de Laferrière, réformer les décisions de l'administration non seulement quand elles sont illégales mais encore lorsqu'elles sont erronées, leur substituer des décisions nouvelles, constater des obligations et des condamnations pécuniaires » (G. Cornu, Vocabulaire juridique, Puf Quadrige).

Contrairement au juge de l'excès de pouvoir, le juge saisi d'un recours de plein contentieux a d'autres pouvoirs que celui de prononcer l'annulation de l'acte administratif litigieux, ce qui explique qu'il puisse prendre en considération d'autres éléments que ceux qui existaient au jour où l'administration a pris l'acte contesté.

G. Pelissonnier (Jscf Fasc. 1122 : Régime général des recours de plein contentieux) explique de la façon suivante les différences entre l'office du juge du recours pour excès de pouvoir et l'office du juge de plein contentieux :

« § 142 **Le recours de plein contentieux se caractérise par le fait qu'il est demandé au juge de se prononcer sur les droits des parties à la date à laquelle il statue, en tenant compte des circonstances de fait et de droit existant à cette date** (CE, sect., 8 janv. 1982, Aldana Barreña, préc. n° 4). C'était là une des principales différences entre le plein contentieux et le recours pour excès de pouvoir, traditionnellement conçu comme ayant pour seul et unique objet de vérifier si un acte administratif a été légalement pris, ce qui implique que le juge administratif apprécie sa légalité au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle il a été pris. **Mais cette différence tend à s'atténuer** : se fondant sur l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir, la jurisprudence du Conseil d'État a admis que, dans certains contentieux où le but visé par le requérant était que l'Administration prenne une décision dans un sens déterminé, le juge devait tenir compte des circonstances de droit et de fait à la date à laquelle il statue : recours pour excès de pouvoir contre le refus d'abroger un acte réglementaire (CE, ass., 19 juill. 2019, n° 424216, Assoc. Américains accidentels : JurisData n° 2019-014151), recours pour excès de pouvoir contre le refus de la CNIL de mettre en demeure l'exploitant d'un moteur de recherche aux fins de déréférencement (CE, 6 déc. 2019, n° 391000, X : JurisData n° 2019-021942), recours pour excès de pouvoir contre le refus du Premier ministre de prendre des mesures permettant de prévenir des risques liés à l'utilisation de plantes transgéniques (CE, 7 févr. 2020, n° 388649, Conféd. paysanne et a. : JurisData n° 2020-001725) ou encore, dans une certaine mesure, le recours pour excès de pouvoir contre une mesure de suspension provisoire d'un sportif prise par l'Agence française de lutte contre le dopage (CE, 28 févr. 2020, n° 433886, X). Sur ces évolutions du recours pour excès de pouvoir, voir le fascicule... **Que le juge du plein contentieux prenne en compte les circonstances de fait et de droit existantes à la date à laquelle il statue ne signifie pas que lorsque l'existence ou l'étendue des droits concernés dépend de la question de savoir si une décision administrative était légale**, par exemple pour savoir si son auteur a commis une faute en la prenant, **le juge apprécie la légalité de cette décision en fonction de l'état de droit existant à la date à laquelle il statue. Dans ce cas, il se prononce sur la légalité de la décision selon l'état du droit et du fait existant à la date à laquelle elle a été prise, comme en excès de pouvoir, mais, pour en tirer les conséquences sur les droits sur lesquels il doit statuer, il se place à la date à laquelle il se prononce.** De même, le fait qu'une décision était légale mais ne l'est plus à la date à laquelle le juge du plein contentieux statue peut avoir des incidences sur la portée de l'annulation qu'il prononce (par ex., CE, 21 janv. 2002, n° 234227, cité n° 170). »

Voir aussi, sur la distinction entre recours pour excès de pouvoir et plein contentieux, B. Lasserre, Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Recours – Recours contentieux, n°31 et suivants.

Le Conseil d'État a ouvert la voie du recours pour excès de pouvoir contre des décisions qui, par leur nature, relèvent en principe du plein contentieux, lorsque le requérant demande seulement l'annulation de l'acte administratif litigieux (CE, 8 mars 1912, Lafage, Lebon). Toutefois, il a exclu cette possibilité dans certaines hypothèses, lorsqu'il s'agit d'un « plein contentieux par nature », « au motif qu'indépendamment des conclusions, l'objet même du contentieux conduit

nécessairement le juge à apprécier des faits : réalité et étendue de la dette, détermination des modalités de fixation de cette dernière. Le requérant n'a plus alors le choix du recours et ne peut qu'exercer un recours de plein contentieux, quelles que soient les conclusions formulées » (G. Pelissier, Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité – Recours pour excès de pouvoir et autres contentieux, n°202).

C. Sur la nature du recours formé contre un titre exécutoire émis par l'administration

Ainsi, le Conseil d'Etat juge que le recours dirigé contre un titre de perception relève par nature du plein contentieux ([CE. Sect. 27 avril 1988, Mbakam, n°73149, Lebon](#) ; [CE, 25 mai 2023, n°471035, Lebon](#)).

L'office du juge du titre exécutoire n'est donc pas celui de l'excès de pouvoir mais celui d'un juge de plein contentieux objectif :

[CE 24 mai 2014, n°36319, Lebon T.](#) : « 9. Considérant que le juge saisi d'un recours dirigé contre un titre exécutoire doit se prononcer au vu des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision ; qu'il résulte de l'instruction que, par un jugement du 17 mars 2009, le tribunal de commerce de Boulogne-sur-Mer a prononcé la clôture pour extinction du passif des opérations de la liquidation judiciaire de M. [X] ; que, par suite, à la date de la présente décision, M. [X] a recouvré l'entière maîtrise des droits et actions concernant son patrimoine ; qu'ainsi, la circonstance que ces titres aient été émis à son encontre alors que la procédure de liquidation judiciaire n'avait pas encore été clôturée n'est pas de nature à en justifier l'annulation ; »

En cas de recours contre un titre exécutoire émis par l'administration, le Conseil d'Etat ne semble pas retenir la distinction entre l'illégalité interne et externe mais plutôt entre les causes d'annulation du titre résultant de la régularité formelle de ce titre et celles mettant en cause sa régularité. Voir par exemple [CE, 13 mars 2015, n°364612](#).

Ainsi, l'arrêt [CE, 5 avril 2019, n°413712](#), Société Mandataires judiciaires associés, publié au Lebon, envisage la possibilité pour l'ONIAM de régulariser un titre annulé en raison d'irrégularités formelles :

« 2. 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.

3. 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.

4. 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 exécutoire, 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. »

La Cour de cassation a repris cette distinction dans son avis 28 juin 2023, n° 23-70.003 précité. Le Conseil d'Etat s'est à nouveau appuyé sur cette distinction dans son arrêt précité [CE, 6 mai 2025, n° 473562, Lebon](#).

D. Position des parties

La société Axa fait valoir que lorsque le paiement effectif de la victime par l'ONIAM n'intervient qu'après que celui-ci a émis un titre exécutoire visant à recouvrer auprès d'un tiers responsable les sommes versées à une victime, la nullité du titre prononcée en raison de la violation de l'exigence d'une indemnisation préalable posée par l'article L.1221-14 alinéa 7 du CSP correspond à une illégalité interne au sens du droit administratif, de sorte que la nullité du titre exécutoire doit être accompagnée d'une décharge des sommes qui n'avaient originellement pas été versées, interdisant ainsi à l'ONIAM de solliciter à titre subsidiaire et reconventionnel le paiement des sommes annulées :

- le règlement par l'office d'une indemnité au profit de la victime constitue ainsi une condition du droit de l'ONIAM d'agir contre l'assureur du tiers responsable : la créance n'est pas certaine en son principe, ni a fortiori liquide et exigible, tant que l'ONIAM n'a pas indemnisé la victime ;
- la méconnaissance par l'ONIAM de l'exigence de paiement préalable de la victime constitue la violation d'une règle de fond et caractérise un vice d'illégalité interne du titre exécutoire ;
- cette illégalité interne entraîne de plein droit la décharge des sommes figurant dans cet acte ;
- très subsidiairement, si la nullité du titre prononcée en raison de la violation de l'exigence d'une indemnisation préalable posée par l'article L.1221-14 alinéa 7 du CSP devait s'analyser en une irrégularité formelle, ou si la nullité du titre exécutoire devait produire les effets d'une telle irrégularité, la faculté pour l'ONIAM de présenter, à titre subsidiaire et reconventionnel, une demande de condamnation du débiteur allégué à régler la créance figurant dans le titre devrait être subordonnée à la double condition, devant être vérifiée par le juge saisi :
 - qu'une telle demande soit recevable à la date à laquelle la demande est formulée ;
 - qu'une telle demande soit fondée en son principe, ce qui impose que la responsabilité de l'assuré soit établie et que la garantie de l'assureur soit mobilisable, et en son montant.

L'ONIAM réplique que lorsque le titre a été émis pour le recouvrement des sommes allouées à la victime par l'ONIAM en tant que subrogé dans les droits de cette victime avant le paiement à l'intéressée desdites sommes, l'annulation du titre qui peut être demandée par le débiteur à l'appui de son opposition en mettant en cause

son bien-fondé n'est pas encourue si ce paiement subrogatoire est intervenu avant que le juge statue au fond :

- le juge de l'opposition intervient comme juge de plein contentieux avec pour conséquence qu'il statue au regard de la situation qui existe à la date de sa décision, de sorte qu'il doit tenir compte du paiement subrogatoire effectué par l'ONIAM et constater que le titre est fondé bien que ce paiement soit intervenu postérieurement à son émission ;
- les décisions citées par la société AXA relatives au recours pour excès de pouvoir ou à l'examen de moyens d'irrégularité formelle ne sont donc pas pertinentes ;
- subsidiairement, s'il était retenu que le juge de l'opposition doit apprécier le bien-fondé du titre à la date de l'émission de ce dernier, de sorte que l'annulation resterait encourue même en l'état d'un paiement subrogatoire avant que le juge ne statue au fond, alors il n'existe aucune raison de limiter la recevabilité des demandes reconventionnelles subsidiaires à la seule hypothèse de l'annulation du titre pour irrégularité formelle. Les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention imposent cette recevabilité, comme le proposait d'ailleurs, s'agissant de la seconde ces dispositions, le ministère public devant le tribunal judiciaire ;
- très subsidiairement, à supposer que l'inexistence de la créance faute de paiement subrogatoire à la date de l'émission du titre n'affecte pas le bien-fondé du titre mais sa régularité en la forme, cette irrégularité ne serait de nature à entraîner l'annulation du titre que si elle fait grief, ce qui ne peut être le cas lorsque le paiement subrogatoire a été réalisé par le comptable avant la notification du titre au débiteur. En tout état de cause, une annulation pour ce motif d'irrégularité formelle doit conduire, en cas de demande présentée en ce sens par l'ONIAM, le juge de l'opposition à statuer sur la demande reconventionnelle subsidiaire de condamnation du débiteur au montant du titre exécutoire (avis 28 juin 2023, n° 23-70.003).