



RAPPORT DE Mme DE CABARRUS, CONSEILLÈRE RÉFÉRENDARE

Avis n° 15017 du 13 décembre 2023 (D) – Première chambre civile

Demande d'avis n° 23-70.013

**Décision attaquée : ordonnance du juge de la mise en état du
tribunal judiciaire de Bobigny en date du 14 juin 2023**

Société SA AXA FRANCE IARD

C/

Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM)

1 - Rappel des faits et de la procédure

M. [G] 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 1984.

Par décision du 25 août 2014, l'ONIAM a reconnu l'origine transfusionnelle de la contamination.

Par protocole d'indemnisation transactionnelle partielle du 25 août 2014, l'ONIAM a indemnisé M. [G] à hauteur de 4 420 euros.

Par protocole d'indemnisation transactionnelle provisionnelle du 11 janvier 2018, l'ONIAM a indemnisé M. [G] à hauteur de 16 235 euros.

Le 20 janvier 2020, l'ONIAM a émis un titre exécutoire à l'encontre de la société Axa France lard (la société Axa) d'un montant de 20 665 euros, en remboursement des indemnités versées à M. [G].

Le 6 avril 2021, la société Axa a assigné l'ONIAM devant le tribunal judiciaire de Bobigny en annulation de ce titre exécutoire.

Par ordonnance du 15 mars 2023, le juge de la mise en état de ce tribunal a sollicité l'avis de la Cour de cassation sur les questions suivantes :

« 1/a Lorsque l'ONIAM a émis un titre exécutoire visant au recouvrement d'une créance subrogatoire dans le cadre des articles L. 1221-14 ou L. 1142-15 du code de la santé publique, le délai dont dispose le débiteur pour former un recours devant la juridiction judiciaire compétente est-il le délai de deux mois prévu par l'article R. 421-1 du code de justice administrative ?

1/b Dans l'hypothèse où l'article R. 421-1 du code de justice administrative ne serait pas applicable au contentieux porté devant le juge judiciaire, le délai d'introduction de l'instance en contestation du titre exécutoire est-il celui prévu par l'article 2224 du code civil?

2/ Dans l'hypothèse de l'application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, les dispositions de l'article R. 421-5 du même code sont-elles satisfaites par une formulation alternative des délais et voies de recours, indiquant notamment la possibilité pour le destinataire de saisir soit le tribunal judiciaire si le contrat d'assurance référencé dans l'acte est de droit privé, soit le tribunal administratif si ce contrat a le caractère d'un contrat administratif en laissant audit destinataire le soin de vérifier la nature du contrat qui le liait à son assuré? »

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 juge de la mise en état 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, l'ordonnance du juge de la mise en état de Bobigny datée du 14 juin 2023 indique qu'avis a été donné aux parties ainsi qu'au ministère public le 2 juin 2023.

Cette ordonnance précise que :

« Par avis en date du 2 juin 2023, le ministère public ne s'opposait pas à ce que les questions soient transmises à la Cour de cassation.

Par observations signifiées le 9 juin 2023, l'ONIAM proposait une formulation plus générale de la question 1/a de manière à envisager tous les litiges relatifs aux titres exécutoires émis, y compris en dehors de toute action subrogatoire. Il suggérait à défaut de limiter le champ de la question aux seuls articles L. 1221-4 du code de la santé publique et 67 IV de la loi du 17 décembre 2008.

Par observations signifiées le 12 juin 2023, la société AXA France Iard suggérait de cantonner les questions posées au seul cadre posé par l'article L. 1221-4 du code de la santé publique et l'article 67 IV de la loi du 17 décembre 2008. Elle ajoutait que la référence à la notion de créance subrogatoire devrait être conservée en ce que la subrogation participerait dudit cadre. Il estimait préférable de rappeler les articles du dispositif s'appliquant à la matière transfusionnelle.»

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 le 21 septembre 2023.

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 datés du 21 juin 2023, les accusés de réception ayant été reçus par le greffe de la Cour de cassation par lettre recommandée avec accusé de réception le 21 septembre 2023.

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 et le procureur général près la cour d'appel de Paris ont été avisés par lettre recommandée avec accusé de réception datés du 21 juin 2023, les accusés de réception ayant été reçus par le greffe de la Cour de cassation par lettre recommandée avec accusé de réception le 21 septembre 2023. Le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Bobigny a été avisé par courrier reçu le 14 juin 2023.

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

Questions n°1 :

Les questions 1/ a et 1/b portent sur le délai dans lequel l'assureur peut contester devant le juge judiciaire le titre exécutoire émis par l'ONIAM : s'agit-il du délai de deux mois prévu par l'article R. 421-1 du code de justice administrative ? S'agit-il du délai de cinq ans prévu par l'article 2224 du code civil ?

La question 2, qui se pose uniquement dans l'hypothèse où l'article R. 421-1 du code de justice administrative serait applicable, est relative aux exigences posées par l'article R. 421-5 du même code, qui impose la précision des voies et délais de recours contre la décision notifiée : ces exigences sont-elles satisfaites par une formulation alternative indiquant la possibilité pour le destinataire de l'acte de saisir le tribunal judiciaire si le contrat d'assurance référencé dans l'acte est de droit privé ou le tribunal administratif si le contrat est de nature administrative ?

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.

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'activités pour l'année 2022](#) de l'ONIAM (p. 27), le nombre de litiges engagés par les assureurs contre les titres de recette émis par l'office ont beaucoup augmenté (244 fin 2019 ; 400 fin 2020, 638 fin 2021 et 685 fin 2022) et ont été de plus en plus fréquemment introduits devant les juridictions judiciaires.

On trouve sur Jurica plusieurs arrêts de la cour d'appel de Paris qui ont porté sur les questions posées par la demande d'avis : arrêts du [15 juin 2023 N° RG 22/17469](#) (qui fait l'objet du pourvoi n°M 2320756), [N° RG 22/20603](#) (qui fait l'objet du pourvoi n°C 2320771), [RG 22/18659](#) (qui fait l'objet du pourvoi n° J 2320754), et du [4 octobre 2023 \(N° RG 22/20175\)](#).

3 - Eléments de réponse au fond

I. Rappel sur les titres exécutoires émis par l'ONIAM

A. 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, complété par l'article 72 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012, a mis à la charge de l'ONIAM l'indemnisation des victimes de contaminations transfusionnelles par le virus de l'hépatite C et lui a donné la possibilité, à l'issue de cette indemnisation, conformément à l'article L. 1221-14 du code de la santé publique, de directement demander à être garanti, par les assureurs des structures reprises par l'Etablissement français du sang (l'EFS), des sommes qu'il a versées.

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.

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 (Avis de la Cour de cassation, [28 juin 2023, n° 23-70.003](#) ; 2^e Civ., 14 avril 2022, pourvoi n° 21-16.435, publié ; [CE avis, 9 mai 2019](#), Société hospitalière d'assurance mutuelles, n°426365 ; [CE Avis, 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurances mutuelles, n° 426321](#)).

A cet égard, on peut relever que la Cour de cassation comme le Conseil d'Etat ont écarté le raisonnement, soutenu notamment par la société Axa France IARD à propos de la demande d'avis n° R 2370003, selon lequel, en application des règles de la subrogation, les droits et actions dont l'ONIAM dispose à l'égard de l'assureur sont ceux, ni plus ni moins, dont disposait la victime à l'égard de ce dernier, de sorte que l'ONIAM ne pouvait, pas plus que la victime, émettre de titre exécutoire.

B. Sur la compétence partagée du juge administratif et du juge judiciaire sur l'action en garantie ouverte à l'ONIAM contre l'assureur et l'opposition formée par ce dernier contre le titre exécutoire émis par l'office

Dans l'avis susvisé du 9 mai 2019 (n°426365), le Conseil d'Etat a estimé que les deux ordres de juridictions pouvaient être compétents pour statuer sur l'action en garantie de l'ONIAM contre l'assureur ou encore sur l'opposition formée par ce dernier contre le titre exécutoire émis par l'office et que la compétence dépendait de la nature du contrat d'assurance conclu entre cet assureur et la structure de transfusion sanguine :

« Sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'un litige relatif à la garantie prévue par la loi :

7. L'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en garantie ouverte à l'ONIAM par l'article L. 1221-14 du code de la santé publique doit être déterminé en fonction de la nature du contrat d'assurance conclu entre l'assureur, contre lequel cette action est dirigée, et la structure de transfusion sanguine reprise par l'Etablissement français du sang. Si ce contrat est de droit privé, la juridiction judiciaire est compétente pour connaître d'une telle action. S'il présente le caractère d'un contrat administratif, par application de l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier et de l'article 29 du code des marchés publics, l'action en garantie de l'ONIAM doit être portée devant la juridiction administrative.

8. En prévoyant, à l'article L. 1221-14 du code de la santé publique, la possibilité pour l'ONIAM de former une action en garantie contre les assureurs des structures de transfusion sanguine reprises par l'Etablissement français du sang pour récupérer les sommes qu'il a versées aux victimes, le législateur a entendu conférer à la juridiction compétente pour connaître de cette action en garantie plénitude de juridiction pour statuer sur l'ensemble des questions qui s'y rapportent, y compris celles qui ont trait à la responsabilité de l'assuré dans la

survenue du dommage, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 1er septembre 2005 citées au point 3.

9. La juridiction compétente pour connaître de l'action en garantie formée par l'ONIAM sur le fondement de ces dispositions l'est également pour connaître de l'opposition formée par l'assureur contre le titre exécutoire émis par l'office, lorsque celui-ci a choisi cette voie pour procéder au recouvrement de sa créance.

Sur le tribunal administratif territorialement compétent :

10. Lorsque l'ONIAM a émis un titre exécutoire en vue du recouvrement de la somme versée à la victime en application de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique, le recours de l'assureur de la structure de transfusion sanguine reprise par l'Etablissement français du sang tendant à la décharge de la somme ainsi mise à sa charge invite le juge administratif à se prononcer sur la responsabilité de la structure de transfusion sanguine reprise par l'Etablissement français du sang à l'égard de la victime aux droits de laquelle l'ONIAM est subrogé, ainsi que sur le montant de son préjudice. Par suite, il résulte de l'article R. 312-14 du code de justice administrative que **le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître d'une telle demande est celui dans le ressort duquel se trouve le lieu où s'est produit où le fait générateur du dommage subi par la victime. »**

Comme l'indiquait le rapporteur public dans ses conclusions sur cette demande d'avis <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-05-09/426365>, « L'émission d'un état exécutoire constitue l'une des manifestations du privilège du préalable, qui conduit une personne publique, pour emprunter les mots de Maurice Hauriou à « se faire justice elle-même par ses propres moyens c'est-à-dire par ses propres décisions exécutoires » et ainsi « oblig[er] son adversaire à prendre le rôle du demandeur ». De façon moins imagée, ce privilège offre à l'administration le pouvoir exorbitant de donner à ses décisions un caractère exécutable, sans l'intervention préalable d'un juge. [...]

La jurisprudence, qui revêt une portée générale, nous paraît relativement simple. **En matière d'opposition à exécution, la compétence juridictionnelle dépend de la nature de la créance** (TC, 24 juillet 1939, [D], p. 670, 10 mai 1963, Assoc. syndicale de reconstruction de Flers-de-l'Orne, note G. Montagnier, AJDA 1964, p. 48), **ce quel que soit le mode de recouvrement de la créance, ce qui rend l'utilisation d'une action subrogatoire neutre** (TC, 26 novembre 1973, Compagnie d'assurances et de réassurances "Le secours", n° 01987, p. 850 ; TC, 2 mars 2009, Mlle [X] c/ Ministre de l'agriculture, n 3699, T. pp. 664-818-962 ; CE, 31 mai 1974, Sieurs [Y...] et [B...], n 90877, p. 330 ; dans un cas de o subrogation conventionnelle : CE, 31 mai 1974, Sieurs [Y...] et [B...], no 90876, T. pp. 902-918 ; TC, 8 février 2013, [A...] c/ Commune de Sainte Colombe, C3889, TC, 19 février 1996, M. [X...], n 02972, p. 533). **En cas de contestation d'un titre exécutoire émis par l'ONIAM à l'encontre d'un établissement privé ou d'un médecin libéral, le juge judiciaire est ainsi compétent ; si le titre concerne un centre le litige doit être porté devant le juge administratif. Pour des titres émis à l'encontre des assureurs, la détermination de la juridiction compétente est fonction de ce que le contrat d'assurance qui fonde la demande est ou non un contrat administratif, ce qui est le cas dès lors qu'il a été passé par une personne morale de droit public soumise au code des marchés publics (CE, 31 mars 2010, Mme [A], p. 86).**

[...] « L'article R. 312-1 du code de justice administrative n'a vocation à jouer que de façon résiduelle et l'on doit donc avant de le retenir vérifier qu'aucune des autres dispositions du chapitre II du titre I du Livre III du code ne trouve à s'appliquer. L'on est tenté en l'espèce de bien s'en assurer tant l'envie peut être grande de ne pas laisser un seul tribunal gérer un contentieux qui s'avère important sur le plan numérique et potentiellement complexe sur le fond. La seule disposition qui nous paraît pouvoir être mobilisée, outre l'article R. 312-1, est l'article R. 312-14 du code de justice administrative relatif aux actions fondées sur une cause autre que la méconnaissance d'un contrat ou d'un quasi-contrat et dirigées contre l'Etat, les autres personnes publiques ou les organismes privés gérant un service public. Sa mise en œuvre dans les litiges qui nous intéresse supposerait de considérer que le contentieux des oppositions de titres exécutoires pris sur le fondement des articles L. 1142-15 et L. 1221-14 du code de la santé publique est lié à un fait ou à un agissement administratif et relève donc, en vertu du 2 de l'article R. 312-14, du tribunal dans le ressort duquel se trouve le lieu où s'est produit le fait générateur du dommage subi par la victime. C'est ce qu'à la réflexion, nous vous proposons En théorie, la solution est acceptable. **Si une opposition à titre exécutoire ne relève pas strictement de la responsabilité extra-contractuelle, elle conduira bien s'agissant des titres émis par l'ONIAM, le plus souvent à s'interroger sur la responsabilité de l'auteur d'un dommage. Sur le plan pratique retenir une acception large de l'article R. 312-14 permet d'éviter qu'un contentieux dont la technicité ne le justifie pas relève de la compétence d'un seul tribunal.** Précisons que nous doutons que l'article R. 351-8 du code de justice

administrative, qui permet au président de la section de procéder de lui-même à l'attribution ou plusieurs d'un dossier à la juridiction qu'il désigne puisse trouver s'appliquer pour permettre une ventilation massive de dossiers et ainsi pallier les lacunes de l'application de l'article R. 312-1. Aussi, l'acception large des termes de l'article R. 312-14 paraît le seul moyen de prévenir l'engorgement du tribunal administratif de Montreuil. Ce moyen nous paraît à votre portée, au prix d'une interprétation du texte qui reste sans autre conséquence que celle d'équilibrer les stocks des tribunaux pour des contentieux délicats leur permettant par-là de se prononcer dans de meilleures conditions . »

La jurisprudence de la Cour de cassation est dans le même sens :

2^e Civ., 14 avril 2022, pourvoi n° 21-16.435, publié : « 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. »

Analysant l'avis du [CE du 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurances mutuelles, n° 426321](#), l'avocat général indiquait : « La juridiction administrative a donc ici privilégié l'approche tendant à considérer que le litige était davantage défini par les questions de fond posées, que par la qualité des parties que ce litige oppose ou encore la configuration procédurale dans laquelle ces dernières comparaissent.

A l'instar de cette décision, il sera observé que, certes, de prime abord, le litige se présente comme une contestation formée par un assureur à l'encontre d'un titre exécutoire délivré par l'ONIAM mais il ne s'agit là que du cadre procédural du litige qui, sur le fond, porte bien sur un dommage subi par l'utilisateur d'une clinique et l'évaluation de son préjudice : le procès se noue ici sur la question de la créance de l'ONIAM à l'encontre de l'assureur de l'auteur du dommage et cette créance repose sur la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique lesquelles fondent une responsabilité du praticien qui est désormais d'ordre délictuel (cf. par exemple, 1^{re} Civ., 28 janvier 2010, pourvoi n° 09-10.992, Bull. 2010, I, n° 20).

Et, de fait, l'on peine à saisir en quoi la configuration particulière dans laquelle se présente le litige ou même la qualité des parties, pourraient à modifier l'essence même du litige ou la nature des questions de fond soumises au juge.

[...] il peut être remarqué que l'ONIAM n'exerce ici qu'une action subrogatoire de sorte qu'il ne détient ni plus, ni moins de droit que la victime dans les droits de laquelle il se trouve subrogé et ce, y compris sur un plan procédural.

En outre, la subrogation, conformément à l'article 1346-4 du code civil transmet la créance à son bénéficiaire, sans en changer la nature.

Or la victime ne détenait à l'encontre du praticien, assuré de la MACSF à l'encontre de laquelle les titres exécutoires ont été émis, le cas échéant, qu'une créance correspondant à la réparation de son préjudice corporelle à raison d'une faute imputée à celui-ci, c'est à dire, une créance fondée sur les dispositions de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique, susmentionné, c'est dire encore, conformément à la jurisprudence précitée du 28 janvier 2010, d'ordre délictuel au sens large que lui donne l'article 46 du code de procédure civile.

Sous cet angle encore, force est de constater que le mécanisme subrogatoire qui ne crée aucune novation du litige et n'en modifie pas la nature, ne change pas la matière du litige. »

II. Eléments de fond sur la question 1

En droit civil, le délai de prescription de droit commun est prévu par l'article 2224 du code civil, issu de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription : « Les

actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. »

Selon l'article L. 1 du code de justice administrative, ce code s'applique au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.

L'article R. 421-1 du même code, situé dans le titre II « Les délais » compris dans le livre IV de la partie réglementaire, intitulé « L'introduction de l'instance de premier ressort », dispose :

« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat. »

L'alinéa 1^{er} de ce texte énonce la règle de la décision préalable, selon laquelle la juridiction administrative ordinaire ne peut être saisie d'un litige qui n'aurait donné lieu à aucune décision de l'administration, la règle déterminant le délai de droit commun dans lequel peut être introduit un tel recours (voir notamment les conclusions du rapporteur public dans l'affaire [n°344062 Commune d'Etampes, 6 décembre 2013](#)).

L'article R. 421-5 du même code dispose que « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. »

La Cour de cassation n'a jamais fait application des dispositions de l'article R. 421-1 du CJA mais elle a déjà appliqué l'article R. 421-5 de ce code, dans des hypothèses où était applicable l'article L. 1617-5, 2° du code général des collectivités territoriales prévoyant un délai de deux mois pour contester le bien-fondé d'un titre exécutoire constatant une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local :

- 2e Civ., 8 janvier 2015, pourvoi n° 13-27.678, Bull. 2015, II, n° 4 :

Vu les articles L. 1617-5, 2°, du code général des collectivités territoriales et R. 421-5 du code de justice administrative ;

Attendu qu'en application du premier de ces textes l'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite ; **qu'en vertu du second texte, dont l'application n'est pas exclue par le premier, les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ;**

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la régie du SPANC du territoire de La Cinor (la régie) ayant émis, le 18 décembre 2009, un titre de recette à l'encontre de la société Grand Moka, celle-ci a formé un recours gracieux le 18 février 2010 puis a contesté le titre devant un tribunal de grande instance, saisi par une assignation délivrée le 9 novembre 2010 ;

Attendu que pour déclarer l'action de la société Grand Moka irrecevable comme prescrite, la cour d'appel retient que le titre, daté du 18 décembre 2009, précise les modalités de règlement, les renseignements, réclamations, difficultés de paiement et voies de recours dont il peut faire l'objet ; que le titre mentionne expressément "attention la contestation amiable ne suspend pas le délai de saisine du juge judiciaire" et précise que la créance peut être contestée en fonction de sa nature en saisissant directement le tribunal judiciaire ou le tribunal administratif compétent selon la nature de la créance, indiquant au surplus parmi les exemples que les redevances d'assainissement sont portées devant le tribunal d'instance si le montant est inférieur à 7 600 euros et devant le tribunal de grande instance au-delà de ce seuil, qu'il résulte de ces éléments que le redevable a été clairement informé des délais de recours, de l'effet non suspensif de la contestation amiable à l'égard de la saisine du juge judiciaire et de la nécessité de saisir le tribunal de grande instance eu égard au montant de la créance ;

Qu'en statuant ainsi, alors qu'elle relevait que la notification du titre de perception ne désignait pas la juridiction devant laquelle le recours devait être porté, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

Le conseiller rapporteur relevait dans son rapport que la solution retenue dans l'arrêt [CE, 30 juillet 2010, sous-sections 9 et 10 réunies, n° 308834, inédit, Commune de Nercillac](#) « repose sur l'application à de tels titres de perception, de l'article R. 421-5 du code de justice administrative. Cet article reprend, dans son contenu, une règle similaire à celle énoncée par l'article 1er du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965¹ qui était visé par l'arrêt de la Chambre commerciale, mais suivant une rédaction qui, à l'inverse de ce décret, n'en limite pas son champ au seul recours devant les juridictions de l'ordre administratif, puisqu'il énonce : «Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.» La règle est ainsi également similaire à celle dégagée par la Cour de cassation sur le fondement de l'article 680 du code de procédure civile, selon laquelle l'absence de mention ou la mention erronée dans l'acte de notification d'un jugement de la voie de recours ouverte, de son délai ou de ses modalités a pour effet de ne pas faire courir le délai de recours². Cet article, qui était visé par l'arrêt précité de la Chambre commerciale, ne concerne toutefois en principe que les recours qu'il vise, à savoir l'opposition, l'appel et le pourvoi, de sorte qu'en cas de cassation, il conviendrait d'apprécier si cette disposition pourrait être visée. A titre d'illustration, la Deuxième chambre civile exclut l'application de l'article 680 au contredit³. A l'inverse, on peut toutefois trouver des applications de l'article 680 à des décisions contre lesquelles les voies de recours ne sont pas mentionnées à cet article. Il en va ainsi de la contestation d'une décision de la commission de recours amiable de la caisse primaire d'assurance maladie : « qu'assimilable par ses effets à la notification d'une décision juridictionnelle, la notification litigieuse désignait la commission régionale d'invalidité et d'incapacité permanente, juridiction en l'espèce incompétente pour connaître du recours de

¹ Art. 1er du décret de 1969 : «Sauf en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...) Les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.»

² 2e Civ., 3 mai 2001 Bull II n°210 ; 2e Civ., 12 février 2004 Bull II n°57 ; 2e Civ., 10 février 2011, n°10-10333 ; Soc. 20 avril 2006 Bull V n°149, n° 04-41420 ; Soc. 15 novembre 2007, n°04-11163 ; Soc. 30 novembre 2010, n°09-43328 ; Soc. 13 mars 2012, n°11-10905.

³ 2e civ., 10 avril 2014, pourvoi n° 12-35.320, non publié : « les dispositions de l'article 680 du code de procédure civile ne s'appliquent pas à la notification d'un jugement d'incompétence, rendue nécessaire dans l'hypothèse où le juge a prononcé sa décision à une date qui n'a pas été portée à la connaissance des parties».

l'assuré, et qu'elle n'avait donc pu faire courir le délai ouvert pour ce recours, la cour d'appel a méconnu les exigences [de l'article 680] »⁴, ou encore de la contestation d'une décision d'une commission de recours amiable de l'URSSAF, devant le TASS⁵. Ce dernier arrêt ne cite pas l'article 680 mais énonce la règle dégagée sur son fondement. »

- Com., 6 juillet 2022, pourvoi n° 19-19.107, publié :

Vu les articles L. 1617-5, 2°, du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à celle issue de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, et R. 421-5 du code de justice administrative :

4. Aux termes du premier de ces textes, l'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite.

5. Selon le second, les délais de recours contre une décision administrative doivent, pour être opposables, avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

6. Pour déclarer recevable l'action de M. [K], le jugement relève que les factures de 2016 et de 2017 mentionnent, au chapitre « voies de recours » : « dans un délai de deux mois suivant la réception de la facture, vous pouvez contester la somme indiquée au recto en saisissant le tribunal judiciaire (instance ou grande instance selon la somme et le seuil défini à l'article R. 321-1 du code de l'organisation judiciaire) conformément à l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales ».

7. Il retient que la notification du titre de perception ne désignait pas la juridiction devant laquelle le recours devait être porté, de sorte que les délais de recours ne sont pas opposables à M. [K].

8. En statuant ainsi, alors qu'il résultait de l'acte de notification de chacun des titres de perception que le recours devait être formé dans un délai de deux mois devant l'une ou l'autre des juridictions de l'ordre judiciaire, ce qui suffisait à rendre ce délai opposable au débiteur dès lors que, l'eût-elle été à tort, la juridiction saisie se devait de désigner celle qu'elle estimait compétente, devant laquelle l'instance se serait poursuivie sans intervention des parties, conformément aux dispositions des articles 96, alinéa 2, et 97, devenus 81, alinéa 2, et 82, du code de procédure civile, le tribunal a violé les textes susvisés.

- voir aussi, avant l'entrée en vigueur du code de justice administrative : Com., 10 mai 2011, pourvoi n° 10-14.160, Bull. 2011, IV, n° 71.

La question 1 porte sur le délai dans lequel l'assureur peut contester devant le juge judiciaire le titre exécutoire émis par l'ONIAM : s'agit-il du délai de deux mois prévu par l'article R. 421-1 du code de justice administrative ? S'agit-il du délai de cinq ans prévu par l'article 2224 du code civil ?

Deux approches paraissent en effet juridiquement envisageables :

1) soit une approche fondée sur le fait que le titre exécutoire est émis par un créancier de droit public, qui pourrait justifier que l'article R. 421-1 du CJA soit applicable :

- l'ONIAM est un établissement public administratif et les titres exécutoires qu'il émet constituent des décisions administratives au sens de l'article R. 421-1 du CJA ;
- le caractère subrogatoire de la créance n'a pas été jugé comme constituant un obstacle à l'émission par l'ONIAM de titres exécutoires (Avis de la Cour de

⁴ Soc. 27 nov. 1997, n° 96-12.751, Bull., n° 411.

⁵ 2e civ., 13 janv. 2011, 10-12.015, NP.

cassation, 28 juin 2023, n° 23-70.003 ; 2^e Civ., 14 avril 2022, pourvoi n° 21-16.435, publié ; [CE avis, 9 mai 2019](#), Société hospitalière d'assurance mutuelles, n°426365 ; [CE Avis, 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurances mutuelles, n° 426321](#)) ;

- certes, l'article L. 1 du CJA prévoit que ce code est applicable aux juridictions administratives sans évoquer les juridictions judiciaires mais cet obstacle n'est pas dirimant : la Cour de cassation a déjà appliqué l'article R. 421-5 du CJA dans des litiges relatifs à l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales ;
- la possibilité pour l'ONIAM d'émettre des titres exécutoires n'a pas été prévue explicitement par la loi mais résulte d'une jurisprudence récente, de sorte que le législateur n'a pas prévu de texte spécial sur le délai de contestation de ce titre, notamment devant le juge judiciaire. Il pourrait être cohérent de retenir un délai semblable à celui fixé par le droit spécial, qui fait prévaloir la nature du créancier pour fixer un délai de contestation (cf. article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et la jurisprudence de la Cour de cassation faisant application de l'article R. 421-5 du CJA et notamment 2^e Civ., 8 janvier 2015, pourvoi n° 13-27.678, Bull. 2015, II, n° 4) ;

2) soit une approche fondée sur la nature de la créance, qui pourrait justifier que l'article 2224 du code civil soit applicable :

- l'article L. 1 du CJA que ce code n'est applicable qu'aux juridictions administratives et seul le code de procédure civile est en principe applicable aux juridictions judiciaires ;
- lorsque le juge judiciaire est compétent, le titre exécutoire porte sur une créance de droit privé, celle que détenait la victime contre la structure de transfusion sanguine ;
- plusieurs décisions de la Cour de cassation déterminent le délai de prescription applicable en fonction de la nature de la créance concernée (1^{re} Civ., 8 juin 2016, pourvoi n° 15-19.614, Bull. 2016, I, n° 133 ; Avis de la Cour de cassation, 4 juillet 2016, n° 16-70.004, Bull. 2016, Avis n° 4), même si ces décisions sont applicables à l'exécution d'un titre exécutoire et non pas à la contestation de sa validité.
- c'est le critère qui a prévalu pour déterminer le juge compétent pour statuer sur la créance (CE, 9 mai 2019, n°426365 ; 2^e Civ., 14 avril 2022, pourvoi n° 21-16.435, publié) ;
- dans le silence du législateur sur l'existence d'un délai de contestation du titre, il n'y a pas de raison d'appliquer l'article R. 421-1 du CJA : le droit commun de l'article 2224 du code civil devrait donc s'appliquer ;
- une différence de régime existe déjà entre juridictions administratives et judiciaires dans l'hypothèse d'une contestation par la victime d'une décision de l'ONIAM : le délai n'est pas le même selon que la victime agit devant le tribunal administratif ou le tribunal judiciaire (dans l'avis émis le [17 septembre 2012, 360280, Publié au recueil Lebon](#), le Conseil d'Etat a considéré que l'article R. 421-1 du code de justice administrative est applicable à la contestation, devant le juge administratif, de l'offre d'indemnisation émise par l'ONIAM).

La jurisprudence des juges du fond

- la jurisprudence administrative :

Des juridictions administratives ont fait application des articles R. 421-1 et R. 421-5 du CJA à la contestation, devant le juge administratif, du titre exécutoire émis par l'ONIAM. Ex : [CAA Bordeaux, 13 juillet 2023](#), N° 21BX03032 , qui, après avoir rappelé les

termes de ces deux textes, a jugé que « 3. Le titre exécutoire, reçu le 3 septembre 2018 par la société CNA Insurance, porte la mention : « Le présent titre peut être contesté devant le tribunal administratif compétent dans les 2 mois à compter de sa notification ». La circonstance que le tribunal territorialement compétent n'ait pas été précisé est sans incidence sur l'opposabilité du délai de recours, dès lors que le tribunal incompétemment saisi doit renvoyer l'affaire au tribunal compétent. S'agissant d'un délai franc, il courait jusqu'au 4 novembre 2018. La demande de première instance n'a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Montreuil, qui l'a ultérieurement transmise au tribunal administratif de Bordeaux, que le 9 novembre 2018, postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux. Cette irrecevabilité de la demande de première instance étant d'ordre public, l'ONIAM est recevable à l'invoquer pour la première fois en appel. Par suite, le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 1er juin 2021 doit être annulé, et la demande présentée devant les premiers juges par la société CNA Insurance ne peut qu'être rejetée dans toutes ses conclusions. »

Voir aussi [TA Rennes, 7 Juillet 2023, n° 1903267](#) ; [TA Paris, 10 Octobre 2022, n° 2202783](#).

- la jurisprudence judiciaire :

La cour d'appel de Paris a déjà statué, par plusieurs décisions, sur la question posée par la demande d'avis : par des arrêts du 15 juin 2023 N° RG 22/17469 (qui fait l'objet du pourvoi n°M 2320756), N° RG 22/20603 (qui fait l'objet du pourvoi n°C 2320771), RG 22/18659 (qui fait l'objet du pourvoi n° J 2320754), et du 4 octobre 2023 (N° RG 22/20175), la cour d'appel de Paris a jugé que l'article R. 421-1 du code de justice administrative était applicable :

Après avoir rappelé les termes des articles 122 du code de procédure civile, R. 421-1 du code de justice administrative, 72 II de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'article 192 du titre III du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) ainsi que les termes de l'[avis du Conseil d'État, 9 mai 2019, n°426365](#), elle a jugé que « Contrairement à ce que soutient la société ALLIANZ IARD, les dispositions des articles R. 421- 1 et R. 421-5 du code de justice administrative doivent recevoir application en l'espèce s'agissant des titres exécutoires de recouvrement émis par l'ONIAM, peu important que le recours s'exerce devant une juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire. En effet, ces dispositions portent sur l'objet du recours ' la contestation d'une décision administrative - et non sur la juridiction qui statue sur le recours - judiciaire en l'espèce.

Le recours contre le titre exécutoire, lequel constitue une décision administrative unilatérale, s'exerce par conséquent selon les conditions spécifiques de délai de l'article R. 421-1 du code de justice administrative et nullement dans les conditions de l'article 2224 du code civil relatives à la prescription de droit commun.

Il n'en résulte pas une rupture d'égalité, comme le soutient pourtant la société ALLIANZ IARD au visa de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme : le délai de recours contre une décision administrative peut être plus court que le délai dans lequel la décision peut être émise, pour des raisons de sécurité juridique.

Enfin, le premier juge a relevé à bon droit que le 'Fascicule 4 : Recette', du Dossier de prescriptions générales publié dans le cadre de la mise en oeuvre des titres I et III du décret n° 2012-1246, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les organismes, qui fait état du délai de cinq ans devant le juge judiciaire et dont se prévaut la société ALLIANZ IARD, n'a pas de valeur normative, comme ce document le précise lui-même ('le DPG ne doit pas être confondu avec un cahier des charges informatique, un document normatif ou une instruction comptable').

L'ONIAM est donc fondée à se prévaloir du délai de recours de deux mois de l'article R. 421-1 du code de justice administrative. »

La position des parties

Les parties développent des argumentations qui rejoignent pour une large part les deux approches ci-dessus évoquées.

L'ONIAM soutient que la contestation des titres exécutoires qu'elle émet est soumise au délai de l'article R. 421-1 du CJA :

- le titre exécutoire constitue une décision du directeur de l'ONIAM constatant les droits de l'office, liquidant la créance de ce dernier et émettant un ordre de recettes : c'est une décision administrative, quelle que soit la nature publique ou privée de la créance ainsi arrêtée et placée au recouvrement ;
- cette décision administrative et le titre qui la formalise doivent bénéficier d'une sécurité juridique identique, que la créance résulte d'un contrat d'assurance de droit privé ou présente un caractère administratif et que l'opposition au titre relève de la compétence du juge judiciaire ou administratif. Le délai de contestation doit donc être identique dans les deux cas et limité, cette créance étant inscrite dans des comptes publics ;
- la limitation dans le temps de la contestation doit être d'autant plus limitée que l'opposition du débiteur au titre exécutoire formée devant la juridiction compétente suspend son recouvrement forcé ([CE, 3 mars 2019, n°425803](#)) et cette règle est mise en pratique dès l'émission du titre et pendant le délai de contestation, que la créance soit privée ou publique ;
- le décret du 7 novembre 2012 ne prévoyant pas de délai spécial, le délai de contestation est celui de l'article R. 421-1 du CJA, peu important que ce code ait pour objet de régir le contentieux administratif :
 - l'article R. 421-1 vise « la juridiction » sans restriction ;
 - l'article L. 1 du CJA qui prévoit que ce code s'applique au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs n'est pas un obstacle et d'ailleurs la jurisprudence judiciaire a déjà admis l'application de l'article R. 421-5 du CJA (Com., 10 mai 2011, pourvoi n° 10-14.160, Bull. 2011, IV, n° 71 ; Com., 6 juillet 2022, pourvoi n° 19-19.107, publié ; 2e Civ., 8 janvier 2015, pourvoi n° 13-27.678, Bull. 2015, II, n° 4 ; Com. 12 octobre 2022, n° 20-15.605) ;
- il n'y a donc pas d'obstacle à l'unification des délais et l'application de l'article R. 421-1 du CJA n'impose pas que soient également appliquées les dispositions du CJA relatives à l'instance et notamment celles relatives au délai d'appel : il s'agit seulement d'appliquer le même délai de recours contre la décision ;
- la question 1/b est donc sans objet.

La société Axa France Iard considère au contraire que c'est l'article 2224 du code civil et non l'article R. 421-1 du CJA qui régit le délai de recours contre les titres exécutoires émis par l'ONIAM :

- les termes de l'article L. 1 du CJA s'y opposent : « Le présent code s'applique au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs. » ;
- dans son avis du 28 juin 2023, n° 23-70.003, la Cour de cassation a considéré que le contentieux relatif à l'annulation d'un titre exécutoire émis par l'ONIAM, lorsqu'il relevait de la compétence du juge judiciaire, était soumis aux dispositions du code de procédure civile ;
- le législateur a pris soin de préciser que les dispositions du titre II du décret du 7 novembre 2012 précisent qu'est applicable un délai identique à celui de l'article R. 421-1 du CJA pour contester les titres de perception émis par l'Etat. Au contraire, les dispositions des titres I et III du décret, seuls applicables à l'ONIAM, ne prévoient pas un tel délai ;

- l'article R. 421-1 du CJA est inséré dans un titre II intitulé « Les délais » du Livre quatrième du CJA relatif à « l'introduction de l'instance de premier ressort » devant le juge administratif de première instance. Par son objet même, ce texte n'est donc pas applicable à la procédure devant le juge judiciaire ;
- aucune décision de la Cour de cassation n'a d'ailleurs fait application de ces dispositions comme régissant la procédure judiciaire. Une autre interprétation serait *contra legem* : si certains délais spéciaux (comme celui du décret du 7 novembre 2012 ou celui de l'article 1617-5 du code général des collectivités territoriales) peuvent être appliqués devant le juge judiciaire quand celui-ci est compétent, car étant attachés aux recours en cause susceptibles d'être dévolus à la compétence du juge judiciaire, en revanche le délai de droit commun de l'article R. 421-1 pour la saisine du juge administratif n'a en aucun cas vocation à être appliqué devant les juridictions judiciaires ;
- une autre solution conduirait à appliquer ce délai à l'ensemble de la procédure et en particulier au délai d'appel qui serait porté à deux mois ;
- la contestation devant le juge judiciaire d'un titre exécutoire émis par l'ONIAM est donc le délai de droit commun, celui de l'article 2224 du code civil, en l'absence de texte spécial y dérogeant : l'action en annulation d'un tel titre exécutoire constitue bien une action personnelle, dans la mesure où elle tend à voir annuler un titre de créance et à obtenir la décharge des sommes réclamées par cet organisme (ex : Civ. 2e, 19 mars 2020, n°18-23.782, publié) ;
- c'est ce que rappelle le Dossier de prescriptions générales publié par la Direction générale des finances publiques relatif à la « mise en oeuvre des titres I et III du décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique » (fascicule 4 : recettes) ;
- le délai d'introduction de l'instance devant le juge judiciaire en contestation du titre exécutoire émis par l'ONIAM est donc le délai de l'article 2224 du code civil, qui court à compter du jour où le destinataire du titre exécutoire a pris connaissance des faits lui permettant d'exercer le recours, c'est-à-dire à compter de la notification du titre de recette, en application de l'article 2221 du code civil (« La prescription extinctive est soumise à la loi régissant le droit qu'elle affecte. »)

III. Eléments de fond sur la question 2

Il a été rappelé ci-dessus (I. B.) que la contestation des titres exécutoires émis par l'ONIAM à l'encontre d'un assureur sur le fondement de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique relève soit de la juridiction administrative soit de la juridiction judiciaire, selon la nature du contrat d'assurance conclu entre l'assureur, contre lequel cette action est dirigée, et la structure de transfusion sanguine reprise par l'Etablissement français du sang.

La question 2 dépend de la réponse à la question 1 et se pose uniquement dans l'hypothèse où l'article R. 421-1 du CJA serait jugé applicable (cf. II ci-dessus). Elle porte sur les exigences posées par l'article R. 421-5 du même code, qui impose la précision des voies et délais de recours contre la décision notifiée : ces exigences sont-elles satisfaites par une formulation alternative indiquant la possibilité pour le destinataire de l'acte de saisir le tribunal judiciaire si le contrat d'assurance référencé dans l'acte est de droit privé ou le tribunal administratif si le contrat est de nature administrative ?

Le Conseil d'Etat juge de façon constante qu'il résulte de l'article R. 421-5 du CJA que la notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle ([CE, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 15 novembre 2006, n°264636, Lebon](#)).

Faisant application de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a jugé que la mention selon laquelle « vous pouvez contester la somme mentionnée en saisissant directement le tribunal judiciaire ou le tribunal administratif compétent selon la nature de la créance » n'était pas suffisante pour faire courir le délai de recours : [CE, 30 juillet 2010, sous-sections 9 et 10 réunies, n° 308834, inédit, Commune de Nercillac](#) :

« Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, qui reprennent les dispositions antérieurement applicables aux tribunaux administratifs en vertu de l'article R. 104 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ; que **cette notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle** ;

Considérant qu'aux termes du 2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (...) ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'écarter la règle générale selon laquelle les délais de recours ne peuvent courir en l'absence de mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les voies et délais de recours n'étaient pas indiqués sur les titres exécutoires des 14 avril 1999, 8 février 2000 et 7 mars 2001 ni dans leur lettre de notification ; que **si les titres exécutoires des 11 février 2002 et 12 février 2003 portaient l'indication vous pouvez contester la somme mentionnée en saisissant directement le tribunal judiciaire ou le tribunal administratif compétent selon la nature de la créance. A titre d'exemple : cantines scolaires : tribunal administratif / loyers d'habitation et charges locatives : tribunal d'instance, cette seule mention, qui ne précisait pas quelle était la juridiction compétente, n'a pu faire courir les délais de recours** ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le SDIS de la Charente doit être écartée ; »

Dans le même sens : [CE, 16 avril 2015, n°373114](#)

Même si la question n'est pas posée par la demande d'avis, on peut enfin relever que l'assemblée plénière de la Cour de cassation examinera le 19 janvier 2024 le pourvoi n°C2112560, qui pose la question de l'existence ou non, en vertu du principe de sécurité juridique, d'un « délai raisonnable » d'un an pour agir en contestation d'un titre exécutoire à compter de la notification du titre ou de la date à laquelle le contribuable en a eu connaissance, dans un litige où est applicable l'article L. 1617-5, 2° du code général des collectivités territoriales.

Une telle règle a été posée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt dit [B...] ([CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. \[B...\], n° 387763, Lebon](#)), selon lequel « Le principe de

sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières, dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance. »

Pour une application de cette jurisprudence à un titre exécutoire émis par une collectivité territoriale, voir [Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 16 avril 2019, 422004](#), Lebon, [Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 9 mars 2018, 401386](#) et [CE, 31 mars 2022, SNC Sarcelles Investissement, 453904](#) : « 4. S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance. Un débiteur qui saisit la juridiction judiciaire, alors que la juridiction administrative était compétente, conserve le bénéfice de ce délai raisonnable dès lors qu'il a introduit cette instance avant son expiration. Il est recevable à saisir la juridiction administrative jusqu'au terme d'un délai de deux mois à compter de la notification ou de la signification de la décision par laquelle la juridiction judiciaire s'est, de manière irrévocable, déclarée incompétente. »

La jurisprudence [B...] n'est en revanche pas applicable aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique : « Toutefois, cette règle ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique qui, s'ils doivent être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de cette réclamation mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. La prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, est alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ou, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique. » ([CE, 5ème - 6ème chambres réunies, 17 juin 2019, n° 413097, Publié au recueil Lebon](#)).

S'agissant de demandes d'indemnisation formées contre l'ONIAM, voir par exemple [CAA Paris, 3 décembre 2020, N° 17PA03134](#) ; [CAA Bordeaux, 8 décembre 2021, N° 19BX02760](#).

La jurisprudence des juges du fond

Il n'a pas été trouvé de décisions rendues par les juridictions administratives sur cette question précise.

En revanche, des juges judiciaires ont tranché cette question. Par deux arrêts du 15 juin 2023 N° RG 22/17469 (qui fait l'objet du pourvoi n°M 2320756) et RG 22/18659 (qui fait l'objet du pourvoi n° J 2320754), la cour d'appel de Paris a jugé que la mention alternative était suffisante :

« Dans son avis précité du 9 mai 2019 n°426365, le Conseil d'Etat a exposé :

« 7. L'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en garantie ouverte à l'ONIAM par l'article L. 1221-14 du code de la santé publique doit être déterminé en fonction de la nature du contrat d'assurance conclu entre l'assureur, contre lequel cette action est dirigée, et la structure de transfusion sanguine reprise par l'Etablissement français du sang. Si ce contrat est de droit privé, la juridiction judiciaire est compétente pour connaître d'une telle action. S'il présente le caractère d'un contrat administratif, par application de l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier et de l'article 29 du code des marchés publics, l'action en garantie de l'ONIAM doit être portée devant la juridiction administrative. »

Cette demande d'avis soumise par le tribunal administratif de Montreuil était justifiée par la question de la compétence matérielle, judiciaire ou administrative pour ce type de litige. L'existence d'une alternative, en considération de la nature du contrat et non de la seule compétence des juridictions administratives, était ainsi mise en exergue deux ans avant l'introduction de la présente instance.

En l'espèce, l'ordre à recouvrer exécutoire mentionne les recours de la manière suivante :

« Délais et voies de recours:

Le titre exécutoire peut être contesté sur son bien-fondé dans les deux mois à compter de sa notification :

- S'il est pris sur le fondement de l'article L. 1142-15, de l'article L. 1142-24-7 ou de l'article L. 1142-24-17 du code de la santé publique, devant le tribunal administratif territorialement compétent si le responsable du dommage est de nature publique ou devant le tribunal judiciaire territorialement compétent si le responsable du dommage est de nature privée;

- S'il est pris sur le fondement de l'article L. 1142-14, de l'article L. 1142-24-6 ou de l'article L. 1142-24-16 du code de la santé publique, devant le tribunal administratif territorialement compétent;

- S'il est pris sur le fondement de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique au titre de l'action en garantie contre l'assureur des structures de transfusion sanguine reprises par l'Etablissement français du sang devant le tribunal administratif territorialement compétent si le contrat d'assurance est de nature publique ou devant le tribunal judiciaire territorialement compétent si le contrat d'assurance est de nature privée,

- S'il est pris sur le fondement de l'article L. 1221-14 du code de la santé publique au titre d'une action en responsabilité, devant le tribunal administratif territorialement compétent si le responsable est de nature publique ou devant le tribunal judiciaire territorialement compétent si le responsable est de nature privée.

Le titre exécutoire peut-être contesté sur sa forme devant le tribunal judiciaire territorialement compétent dans les deux mois à compter de sa notification quel que soit son fondement.

Tout recours introduit contre un titre exécutoire présente un caractère suspensif en application d'un principe général du droit. »

L'indication d'un délai de recours de deux mois et des différentes juridictions devant lesquelles lesdits recours doivent être portés, en fonction des hypothèses en jeu, est suffisamment explicite. S'agissant du recours de l'assureur, au visa de l'article L.1221-14, il est expressément mentionné que la juridiction compétente dépend de la nature juridique du contrat d'assurance, publique ou privée, ce qui rejoint l'avis précité du Conseil d'Etat.

La société ALLIANZ IARD est partie au contrat d'assurance, à la différence de l'ONIAM, et elle est en cela parfaitement en mesure de déterminer l'ordre de juridiction compétent en fonction de la nature du contrat ' ce qu'elle a d'ailleurs fait en l'espèce, en saisissant le tribunal judiciaire de Bobigny.

Il a été relevé que l'ordre à recouvrer n°2020 TR 98 portant sur la somme de 20 000 euros mentionne le nom de la personne concernée, M. [T]. Il y fait référence à la cause de l'indemnisation (« VHC Amiable »).

L'ordre rappelle surtout le numéro de police d'assurance (9011 B 3781294) qui est de nature à permettre à l'assureur de retrouver le contrat d'assurance en cause, sans erreur possible.

La lettre de relance a été présentée à la société ALLIANZ IARD le 10 mars 2021 (accusé de réception signé).

Le délai de recours de deux mois de l'article R.421-1 a commencé à courir le 10 mars 2021, date de la réception de la mise en demeure. Ce délai a expiré le 10 mai 2021.

L'action de la société ALLIANZ IARD a été introduite par acte d'huissier de justice délivré le 10 août 2021 et donc postérieurement à ce délai.

La décision entreprise sera confirmée en ce qu'elle a retenu la fin de non-recevoir tirée de la forclusion et déclarée la société ALLIANZ IARD irrecevable en ses demandes. »

Par un arrêt du même jour, la cour d'appel de Paris (N° RG 22/20603 qui fait l'objet du pourvoi n°C 2320771) a jugé que la mention erronée, dans l'acte de notification du titre exécutoire, de la compétence du tribunal administratif, n'avait pas pu faire courir le délai de deux mois à compter de cette notification mais elle a estimé que l'action était néanmoins irrecevable en application de la jurisprudence [B...] du Conseil d'Etat :

« En l'espèce, l'ordre à recouvrer exécutoire n°123 comprend la mention suivante : « Le présent titre peut être contesté devant le tribunal administratif territorialement compétent dans les 2 mois à compter de sa notification. »

Il est constant que le tribunal administratif n'est pas compétent en l'espèce, compte tenu de la nature privée du contrat d'assurance en cause.

Le titre a été émis le 11 février 2019 alors que la question de l'ordre de juridiction compétent était prégnante, ce qui a justifié la saisine pour avis du Conseil d'Etat cette même année.

En l'absence de mention expresse de la juridiction effectivement compétente, la notification du titre n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois.

Selon une **jurisprudence constante du Conseil d'Etat depuis une décision [B...] du 13 juillet 2016** (CE, ass., n° 387763) le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire. Dans une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours ou l'absence de preuve qu'une telle information a été fournie ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par les textes applicables, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.

La société ALLIANZ IARD est partie au contrat d'assurance, à la différence de l'ONIAM, et elle est en cela parfaitement en mesure de déterminer l'ordre de juridiction compétent en fonction de la nature du contrat ' ce qu'elle a d'ailleurs fait en l'espèce, en saisissant le tribunal judiciaire de Bobigny.

Il a été relevé que l'ordre à recouvrer portant sur la somme de 61 228,71 euros mentionne le nom de la personne concernée, Mme [C] [L]. Il y fait référence à la cause de l'indemnisation (« VHC Amiable »).

L'ordre rappelle surtout le numéro de police d'assurance (9011 D 6 500 709) qui est de nature à permettre à l'assureur de retrouver le contrat d'assurance en cause, sans erreur possible.

La lettre de relance a été présentée à la société ALLIANZ IARD le 31 décembre 2019 (accusé de réception signé).

S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance.

L'action de la société ALLIANZ IARD a été introduite par acte d'huissier de justice délivré le 5 août 2021 et donc postérieurement à ce délai.

La décision entreprise sera confirmée en ce qu'elle a retenu la fin de non-recevoir tirée de la forclusion et déclarée la société ALLIANZ IARD irrecevable en ses demandes. »

Cette solution a été confirmée par un arrêt encore plus récent de la cour d'appel de Paris du 4 octobre 2023 (N° RG 22/20175).

La position des parties

L'ONIAM soutient que les exigences de l'article R. 421-5 du CJA sont satisfaites par une formulation des délais et voies de recours alternative indiquant notamment la possibilité pour le destinataire de l'acte de saisir soit le tribunal judiciaire si le contrat d'assurance référencé dans l'acte est de droit privé, soit le tribunal administratif si ce contrat a le caractère d'un contrat administratif :

- certes, si l'acte ou sa notification mentionne une option entre deux juridictions de deux ordres juridictionnels différents, le délai de l'article R. 421-1 du CJA est inopposable si le destinataire ne dispose d'aucun élément pour déterminer laquelle des juridictions mentionnées est compétente ([CE, 16 avril 2015, n°373114](#) ; [CE, 31 mars 2022, SNC Sarcelles Investissement, 453904](#)) ;

- mais une solution différente s'impose lorsque le titre comporte les indications permettant au destinataire de l'acte de déterminer de lui-même et à partir de documents que lui seul détient et que l'émetteur n'a pas à sa disposition, laquelle des deux juridictions d'ordre différents mentionnées par l'acte ou sa notification est compétente : nul ne pouvant être tenu à l'impossible, la jurisprudence administrative considère qu'une décision ne saurait être annulée pour vice de forme ou de procédure en cas de non-respect d'une formalité obligatoire lorsqu'il est impossible pour elle de l'observer (cf S. Saunier, [La théorie des formalités impossibles ou l'impossible théorie](#), RFDA 2020 p. 1081).

- l'ONIAM ne dispose pas du contrat d'assurance qui liait le destinataire du titre et l'établissement de transfusion, que l'office agisse en qualité de subrogé dans les droits de la victime ou de substitué à l'EFS. Il est donc dans l'impossibilité, lorsqu'il émet le titre, de déterminer si ce contrat est de droit privé ou présente un caractère administratif et quel est l'ordre juridictionnel compétent. Inversement, dotés de services juridiques efficaces, les assureurs destinataires du titre sont en mesure d'analyser le contrat, de déterminer son régime et, par suite, l'ordre de juridiction compétent. Enfin, même si la juridiction saisie se déclare incompétente, l'assureur dispose d'un nouveau du délai de deux mois pour agir et peut déterminer la juridiction finalement compétente sans avoir besoin des indications du titre, de sorte que ses droits ne sont en rien affectés.

Compte tenu de sa position sur la question 1, **la société Axa France IARD soutient** que la question 2 est sans objet. Elle fait valoir subsidiairement que ne répond pas aux exigences de l'article R. 421-5 du CJA l'acte de notification du titre exécutoire qui mentionne de façon alternative les délais et voies de recours, indiquant notamment la possibilité pour le destinataire de l'acte de saisir soit le tribunal judiciaire si le contrat d'assurance référencé dans l'acte est de droit privé, soit le

tribunal administratif si ce contrat a le caractère d'un contrat administratif, en laissant au destinataire le soin de vérifier la nature du contrat qui le liait à son assuré :

- le délai de recours contre une décision administrative prévu par l'article R. 421-1 du CJA n'est opposable au destinataire de la décision litigieuse qu'à la condition d'avoir été porté à la connaissance de ce dernier. Selon une jurisprudence constante, une notification comportant des indications erronées quant aux voies ou au délai de recours applicables ne fait pas courir le délai (ex : [CE, 8 janvier 1992, X..., Req. n° 113114](#) ; [CE, 12 octobre 2011, A, Req. n° 321024 et 327962](#)) ;
- qu'en application de l'article R. 421-5 du CJA, la notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux, indiquer si celui-ci doit être formé devant la juridiction administrative ou devant une juridiction spécialisée et préciser alors laquelle ([CE, 15 novembre 2006, n°264636, Lebon](#)).
- la jurisprudence de la Cour de cassation est dans le même sens (2e Civ., 3 mars 2022, pourvoi n° 20-17.419, publié) ;
- en vertu de ces principes, l'acte de notification du titre exécutoire établi par l'ONIAM en application des articles L. 1221-14 ou L. 1142-15 du code de la santé publique doit mentionner de façon claire et compréhensible les voies et délai de recours à l'encontre de cet acte. L'acte de notification qui ne préciserait pas expressément et clairement que, lorsque le contrat d'assurance fondant la créance alléguée par l'ONIAM est un contrat de droit privé, le recours doit être formé dans un délai de deux mois suivant la notification de l'acte, devant le tribunal judiciaire et non devant le tribunal administratif, ne répond pas aux exigences posées par l'article R. 421-5 du code de justice administrative de sorte que le délai de recours prévu par l'article R. 421-1 de ce code est inopposable au destinataire du titre exécutoire.

Sur la théorie des formalités impossible invoquée par l'ONIAM, il sera précisé que, selon le professeur Saunier, cette théorie « constitue désormais une exception au « principe selon lequel les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements ». [...] de création prétorienne, cette technique contentieuse reste à la disposition du juge, qui en fait un usage discret, ce qui rend sa conceptualisation malaisée tandis que son champ d'application et son fondement sont fort incertains.

[...] Le juge administratif n'a cependant jamais expressément précisé dans un considérant de principe la définition et le champ d'application de la théorie des formalités impossibles. » ([La théorie des formalités impossibles ou l'impossible théorie](#), RFDA 2020 p. 1081).

Sur les conséquences pratiques de la solution à retenir, il sera enfin ajouté (outre les rappels ci-dessus relatifs à la jurisprudence [B...]) que, dans ses [conclusions sur l'arrêt CE, 10 juin 2020, n°431179](#), la rapporteure publique rappelait que les règles de procédure contentieuse prévoient que certaines mentions relatives au recours sont obligatoirement mentionnées dans la notification prévue par l'article R. 421-5 du CJA, avec des conséquences distinctes toutefois en cas d'omission : « Il existe trois grands cas de figure.

Le premier est celui dans lequel vous avez jugé que le délai de recours n'était pas opposable si l'indication des voies et délais de recours figurant dans la notification était erronée. Ceci peut résulter soit du fait de la mention d'un mauvais délai de recours (CE 8 janv. 1992, n° 113114, M..., Lebon), soit de l'absence de mention d'un recours administratif et de son caractère obligatoire (CE 1er avr. 1992, n° 88068, A..., Lebon), soit d'une erreur relative au

délai d'appel (CE, sect., 26 mars 1993, n° 117557, Mlle X..., Lebon, avec fichage général), soit encore de **mentions de nature à induire en erreur l'intéressé** ([CE 4 déc. 2009, n° 324284](#), Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ H..., Lebon T. ; AJDA 2010. 555, note P. Caille ; [CE 10 mai 2017, n° 396279, Lebon T.](#) ; AJDA 2017. 1022).

Le deuxième cas est celui correspondant à des **mentions nécessaires à des fins de régularité de la notification, mais dont l'absence ou des erreurs les concernant sont sans incidence sur l'écoulement du délai. Vous vérifiez si elles affectent ou non la faculté du requérant de saisir le juge en temps utile** (CE 8 juin 1994, n° 120198, Mme M... Lebon ; AJDA 1994. 729, concl. R. Abraham, s'agissant des délais de distance ; [CE 4 nov. 1992, n° 120283, B..., Lebon](#), sur l'absence de précision de la juridiction compétente au sein de la juridiction administrative, qui est sans incidence puisque la saisine de la juridiction interrompt le délai). »