

BVGer C-203/2021 vom 28. April 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-04-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-203_2021

FR: TAF C-203/2021 du 28 avril 2021

IT: TAF C-203/2021 del 28 aprile 2021

Regeste

Limitation d'admission

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal de céans examine d'office et avec une pleine cognition sa compétence et les conditions de recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 7 PA [RS 172.021]; ATAF 2016/15 consid. 1; 2014/4 consid. 1.2). Par ailleurs, il applique le droit d'office.

E. 2.1

Au regard des art. 31, 32 et 33 let. i de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32) ainsi que des art. 53 al. 1 et 90a al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), en relation avec l'art. 55a LAMal, le TAF est compétent pour connaître les recours interjetés contre les décisions des gouvernements cantonaux traitant de la limitation d'admission des médecins à pratiquer à la charge de l'AOS. Il est précisé que le Tribunal est également compétent lorsque la décision a été rendue par une direction ou un département cantonal (ATF 134 V 45 rendu sous l'art. 34 LTAF, remplacé depuis le 1er janvier 2009 par l'art. 53 LAMal; arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : TF] 9G_2/2008 du 11 décembre 2008).

E. 2.2

Conformément à l'art. 46a PA (RS 172.021), en relation avec l'art. 37 LTAF, le TAF qui peut examiner le recours déposé contre la décision de l'autorité inférieure (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.1.1) est également compétent lorsque celle-ci s'abstient de rendre une décision sujette à recours (dénier de justice) ou tarde à le faire (retard injustifié).

E. 2.3

La présente procédure est régie par la LTAF et la PA auxquelles l'art. 53 al. 2 LAMal renvoie, sous réserve des exceptions énoncées à ce même article qui ont trait à la rationalisation de la procédure (ATAF 2012/9 consid. 4.3.1). En particulier, la LPGa (RS 830.1) n'est pas applicable, l'art. 55a LAMal, en tant que mesure extraordinaire de maîtrise des coûts, faisant partie du domaine « budget global » visé par l'art. 1er al. 2 let. b LAMal (voir aussi art. 2 LPGa; notamment : TAF C-604/2012 du 16 décembre 2015 consid. 1.3; C-1837/2014 du 26 novembre 2014; C-3048/2009 du 13 juillet 2009 consid. 4).

E. 2.4

En vertu de l'art. 50 al. 2 PA, le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps de sorte que ce moyen de droit n'est en principe pas soumis à l'observation d'un délai (cf. ATAF 2010/29 consid. 1.2.2; voir aussi TAF F-5906/2020 du

25 janvier 2021).

E. 2.5

Enfin, le présent recours a été déposé dans les formes requises par la loi (art. 52 PA) et l'avance de frais de procédure présumés de 2'000 francs versées dans le délai imparti (TAF pces 2 à 4). Le recours est donc en principe recevable.

E. 3.1

Au sens de l'art. 46a PA cité, il y a refus de statuer, explicite ou tacite, constitutif de déni de justice lorsque l'autorité ne rend pas de décision formelle pouvant faire l'objet d'un recours alors qu'elle serait tenue de le faire selon la législation. Il y a retard injustifié à statuer lorsque l'administration diffère sa décision ou sa décision sur opposition au-delà de tout délai raisonnable (Jean Métral, Commentaire romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales, 2018, art. 56 n° 48 et 49). Cela étant, la distinction entre refus de statuer ou tardiveté dans le devoir de statuer n'a guère d'importance, les principes qui découlent de l'art. 29 al. 1 Cst. (RS 101) selon lequel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable, s'appliquent en effet dans les deux cas (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3ème éd., 2011, p. 336). L'art. 6 par. 1 CEDH (RS 0.101) n'offre du reste pas une protection plus étendue que celle de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 130 I 312 consid. 5.1; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e édition 2018, n° 1500 p. 511).

E. 3.2

Pour être admis un recours fondé sur l'art. 46a PA doit donc porter sur l'absence d'une décision. Cela suppose que le recourant ait préalablement demandé à l'autorité compétente de rendre une décision ; de plus, il faut que l'autorité saisie doive, conformément à la loi, rendre une décision, et que le requérant ait qualité de partie au titre des art. 6 et 48 al. 1 PA (ATAF 2010/29 consid. 1.2.2, 2009/1 consid. 3, 5.1 et 6 ; Jérôme Candrian, Introduction à la procédure administrative fédérale, La procédure devant les autorités administratives fédérales et le Tribunal administratif fédéral, 2013, n° 114).

E. 3.3

Conformément aux art. 6 et 48 al. 1 PA en relation avec l'art. 46a PA, a qualité de partie et de recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité ou a été privé de la possibilité de le faire et possède un intérêt digne de protection à ce qu'une décision ou une décision sur opposition soit rendue et est spécialement atteint par le fait que la décision ne soit pas rendue ou tarde indûment (cf. TAF C-5662/2020 du 17 février 2021 consid. 2.4; voir aussi ATF 133 V 188 consid. 4.1 et 4.2). La notion de l'intérêt digne de protection suppose notamment que le recourant possède un intérêt actuel et pratique pour recourir et ce non seulement au moment du dépôt du recours, mais également lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3; 141 II 14 consid. 4.4; 128 II 34 consid. 1b). Cet intérêt est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours et des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (TF 1C_453/2008 du 12 février 2009 consid. 1.2). Dès lors, il faut que la décision de l'autorité de recours puisse encore remédier aux désagréments que la décision attaquée - ici, l'absence de décision - occasionne au recourant (cf. ATF 141 II 14 consid. 4.4; Isabelle Häner, VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2e édition 2019, art. 48 PA n° 22). Le but d'un recours pour déni de justice ou retard injustifié au sens de l'art. 46a PA est d'amener

l'autorité tenue de le faire à rendre une décision. Par conséquent, si la décision attendue a d'ores et déjà été rendue au moment du dépôt du recours, l'intérêt digne de protection fait défaut et le recours pour déni de justice est irrecevable (ATAF 2016/17 consid. 3.3; 2010/53 consid. 1.2.3; 2010/29 consid. 1.2.2) ; des allégations quant aux vices de contenu ou de forme doivent être invoquées par le biais d'un recours ordinaire (TAF A-443/2016 du 18 janvier 2018 consid. 2.2.3; B-1290/2017 du 22 septembre 2017 consid. 1.2). En outre, si l'autorité compétente rend sa décision au fond au cours de la procédure de recours pour déni de justice - en effet, l'autorité garde la compétence de statuer sur le fond de la cause, le recours pour déni de justice et retard injustifié n'ayant pas d'effet dévolutif (Jacques Dubey/Jean Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, n° 2009) - il est généralement admis que l'intérêt actuel disparaît et le recours, devenu sans objet, est, partant, radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1; TF 2C_516/2017 du 14 septembre 2017 consid. 4.2.1; TAF C-5664/2020 du 17 février 2021 consid. 2.4; C-429/2019 du 30 avril 2019 consid. 1.6.3; C-5208/2018 du 28 février 2019 consid. 1.7.2; voir aussi : ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; ATAF 2007/12 consid. 2.1; Florence Aubry Girardin, *Commentaire de la LTF*, 2e édition 2014, art. 89 LTF n° 23; Markus Müller/Peter Bieri, *VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar*, 2e édition 2019, art. 46a, n° 24 s.; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2e édition 2015, pp. 483 et 622 s).

E. 3.4

Lors de l'admission du recours fondé sur l'art. 46a PA, le tribunal constate le déni de justice. De plus, il renvoie la cause à l'autorité inférieure en la sommant de remédier aux irrégularités mises en évidence dont d'instruire et de statuer à bref délai. La constatation du déni de justice constitue pour le recourant une forme de réparation (cf. art. 61 al. 1 PA; Pierre Moor/Etienne Poltier, *op. cit.*, p. 339; Jérôme Candrian, *op. cit.*, n° 118; Jacques Dubey/Jean Baptiste Zufferey, *op. cit.*, n° 2009). Le Tribunal n'a pas à entrer en matière sur d'autres conclusions ; il ne peut pas, notamment, rendre la décision sur le fond (ATF 129 V 411 consid. 1.4; TF 9C_366/2016 du 11 août 2016 consid. 3; TAF C-5961/2019 du 20 octobre 2020 consid. 3.3; Jean Métral, *op. cit.*, art. 56 n° 47; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3e édition 2013, n° 1312; Pierre Moor/Etienne Poltier, *op. cit.*, p. 339).

E. 4.1

Dans le cas concret, s'agissant de la conclusion principale du recourant visant la constatation d'un déni de justice, le TAF remarque que par arrêté du 12 mars 2021 qui est postérieur à l'introduction du présent recours, le DSES a décidé sur le fond de la demande du recourant qui avait requis son admission à pratiquer et à facturer à charge de l'AOS. Dès lors, le recourant ne possède plus d'un intérêt digne de protection, actuel et pratique, pour recourir pour déni de justice contre le DSES et le litige devenu sans objet doit être radié du rôle. Le recourant n'a d'ailleurs pas fait valoir d'éléments qui justifieraient une entrée en matière à titre exceptionnel (cf. consid. 3.3).

E. 4.2

En outre, le Tribunal constate que le recours est irrecevable dans la mesure où le recourant a également conclu à la condamnation de l'autorité inférieure à l'inscrire dans ses registres en tant qu'il est autorisé à pratiquer à charge de l'AOS ou à délivrer sans délai supplémentaire une autorisation de pratiquer à charge de l'AOS. En effet, contrairement à ce que prétend le recourant, ces conclusions vont au-delà de celles qui peuvent faire l'objet d'un recours pour

déni de justice, étant rappelé que le Tribunal ne peut pas, en particulier, se prononcer sur le fond du litige (consid. 3.4). Ainsi, le Tribunal ne pourra pas non plus se déterminer sur les différentes violations légales alléguées par le recourant à ce sujet.

E. 4.2.1

Au vu de ce qui précède, le recours est radié du rôle pour autant qu'il soit recevable dans une procédure à juge unique (cf. art. 23 al. 1 let. b LTAF).

E. 4.3

Au vu de cette issue de la cause, la demande de prolongation du délai pour déposer des éventuelles observations que le recourant a formulé le 1er avril 2021 est sans objet.

E. 5

Il convient encore de décider de la participation aux frais de la présente procédure et de l'allocation de dépens.

E. 5.1.1

Aux termes de l'art. 5, 1ère phrase FITAF (RS 173.320.2), lorsque la procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue. Autrement dit, dans un premier lieu, c'est à la partie qui a provoqué inutilement la procédure de recours de supporter les frais de celle-ci. La détermination de cette partie s'effectue selon des critères matériels qui ont guidé l'acte formel donnant lieu à l'issue ; en particulier, il n'importe pas de savoir qui a accompli l'acte de procédure qui a amené l'autorité à radier la procédure du rôle (TF 2C_564/2013 du 11 février 2013 consid. 2.4; 8C_60/2010 du 4 mai 2010 consid. 4.2.1; Moser/Beusch/Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2e édition 2013, n° 4.56 et 4.72 pp. 260 et 267; Jérôme Candrian, *op. cit.*, n° 211).

E. 5.1.2

Si la procédure est devenue sans objet sans que cela soit imputable aux parties, la 2ème phrase de l'art. 5 FITAF prévoit que les frais de procédure sont fixés au vu de l'état des faits avant la survenance du motif de liquidation. Dans cette situation, l'issue probable du litige doit être prise en compte (Moser/Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, p. 267 n° 4.57 et 4.73 pp. 260 et 268).

E. 5.1.3

Si aucune partie n'est responsable du fait que la procédure est devenue sans objet et si, de plus, l'issue probable de la procédure n'apparaît pas évidente, le TAF dispose d'une liberté d'appréciation large dans la fixation de la répartition des frais, la FITAF ne prévoyant pas de méthode particulière (TF 5A_657/2010 cité consid. 2.3; Moser/Beusch/ Kneubühler, *op. cit.*, n° 4.57a p. 260; s'agissant de la jurisprudence du TF voir 9C_151/2016 du 27 janvier 2017 consid. 2.3 et références; voir aussi TF 2C_564/2013 du 11 février 2014 consid. 2.4).

E. 5.1.4

Conformément à l'art. 15 FITAF, l'art. 5 FITAF s'applique par analogie à l'allocation des dépens lorsqu'une procédure devient sans objet. En vertu de l'art. 8 al. 1 FITAF, les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie.

E. 5.1.5

Selon la jurisprudence, le Tribunal motive sa décision sur les frais et dépens brièvement (cf. ATF 125 V 373 consid. 2a; TF 8C_698/2012 du 12 décembre 2012 consid. 2.1) et se fonde sur une appréciation sommaire des faits tels qu'ils existaient avant l'élément qui a mis un terme au litige (TF 5A_657/2010 du 17 mars 2011 consid. 2.3). Notamment, lorsqu'il détermine l'issue probable du litige, il n'examine pas en détail les chances de succès et n'entreprend pas d'autres démarches. Il doit plutôt s'agir d'une brève évaluation des actes au dossier et la décision à prendre au sujet des frais de la procédure et des dépens ne saurait conduire le Tribunal à rendre un arrêt de fond, voire à préjuger d'une question juridique sensible (TF 5A_657/2010 consid. 2.3; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 4.57 p. 260).

E. 5.2.1

En l'espèce, le recours, pour autant qu'il est recevable, est radié du rôle puisque le DSES a statué sur le fond de la requête du recourant par arrêté du 12 mars 2021 (consid. 4.3). Au regard des critères déterminants de l'art. 5, 1ère phrase, FITAF (cf. consid. 5.1.1), le TAF estime que cette issue de la cause n'est pas imputable aux parties. En particulier, le DSES qui a rendu son arrêté au terme de l'instruction de la demande du recourant n'en est pas responsable au sens de la disposition. Dès lors, l'art. 5, 2ème phrase, FITAF trouve application et il appartient au TAF d'apprécier l'issue probable du litige dans le cadre d'un examen sommaire des faits (cf. consid. 5.1.5). Concrètement, dans la mesure où il est incontesté que le DSES n'a pas refusé de statuer sur la requête du recourant, il se pose la question de savoir si le DSES a différé sa décision au-delà de tout délai raisonnable.

E. 5.2.2

Selon la jurisprudence, le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit être apprécié compte tenu de toutes les circonstances du cas concret et de l'ensemble de la procédure, tel le degré de complexité de l'affaire, le temps qu'exige l'instruction de la procédure, l'enjeu que revêt le litige pour la personne intéressée ainsi que le comportement de celle-ci et des autorités intimées etc. (cf. ATF 135 I 265 consid. 4.4; 131 V 407 consid. 1.1; 130 I 312 consid. 5.2; 129 V 411; TF 9C_230/20189 du 4 juin 2018 consid. 3.2; Jérôme Candrian, op. cit., n° 117; Pierre Moor/Etienne Poltier, op. cit., p. 336 s.; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e édition 2018, n° 1501). Si quelques « temps morts » ne peuvent pas être reprochés à l'autorité (TF 9C_230/2018 du 4 juin 2018 consid. 3.3), il importe en particulier que l'administration fasse régulièrement avancer le dossier par des actes concrets (TF I 57/02 du 24 octobre 2002 consid. 3 et 4; TAF C-6747/2018 du 9 septembre 2019 consid. 3.2; C-302/2017 du 18 juillet 2017 consid. 4.1; C-33/2013 du 13 juin 2013 consid. 2; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG, 4e édition, 2020, art. 56 LPGa n° 35). Il peut également avoir retard injustifié lorsque la procédure est prolongée par des mesures d'instructions inutiles et que l'autorité a à ce sujet clairement outrepassé son pouvoir d'appréciation (ATF 136 V 156 consid. 3.3; 131 V 407 consid. 1.1; TF 8C_1014/2012 du 3 juillet 2013 consid. 4 et 7.2). Cela étant, bien que la procédure soit gouvernée par le principe de célérité, cette maxime ne saurait l'emporter sur la nécessité d'une instruction complète (cf. ATF 129 V 411 consid. 1.2; 119 Ib 325 consid. 5b; TAF C-5204/2012 du 5 octobre 2012 consid. 4.1).

E. 5.3

En l'espèce, le TAF note que la demande du recourant date du 15 octobre 2018 déjà. De plus, il est constant que l'affaire présente pour le recourant un intérêt important puisqu'il

souhaite pratiquer et facturer à la charge de l'AOS. Cela étant, par arrêt C-61/2019 du 5 juin 2020, le dossier a été renvoyé à l'autorité cantonale pour nouvel examen et décision dans le sens des considérations et par arrêté du 12 mars 2021, 9 mois après, la nouvelle décision a été rendue. Entre-temps, l'autorité a procédé à un sondage auprès de tous les médecins praticiens enregistrés exerçant à Genève afin d'évaluer la couverture des besoins et de déterminer le nombre d'équivalents temps plein de ceux exerçant à la charge de la LAMal (DSES pce 26) et, le [...] 2020, elle a soumis le dossier du recourant devant la Commission quadripartite consultative (DSES pce 28) qui selon l'art. 10 du règlement genevois du 16 avril 2014 de l'application de l'ordonnance fédérale sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (RaOLAF; RS/Ge J 3 05.50) a pour but de réunir, aux fins de consultation, les représentants des principaux partenaires de la santé concernés par la limitation d'admission. L'autorité a également consolidé son tableau des médecins praticiens en équivalent temps plein (ETP; DSES pce 29). Par courrier du 9 décembre 2020, la DSG a ensuite exposé au recourant le résultat de son instruction et l'a invité à prendre position (DSES pce 31). Il apparaît donc que depuis l'arrêt C-61/2019 cité, l'autorité a régulièrement avancé le traitement du dossier. En outre, l'affaire impliquait l'examen des différentes conditions légales et la récolte d'informations diverses. Contrairement à ce que soutient le recourant, les instructions entreprises par l'autorité - voire, le sondage pratiqué auprès des médecins praticiens et la consultation de la Commission quadripartite - n'apparaissent pas, dans le cadre du présent examen sommaire des faits, inutiles au sens de la jurisprudence (cf. 5.2.2) puisque l'autorité, selon l'arrêt C-61/2019, a dû compléter son instruction et évaluer le besoin en soins de médecins praticiens compte tenu des ressources effectives et des critères légaux (cf. consid. 10 de l'arrêt). En particulier, il n'y a pas lieu d'examiner en détail les griefs du recourant qui met en cause la fiabilité de la méthode du sondage effectué par l'autorité. Le cas échéant, ces arguments peuvent être avancés et examinés lors du recours ordinaire interjeté contre l'arrêt du 12 mars 2021. Plus encore, le Tribunal constate que par courrier du 9 décembre 2020, l'autorité intimée a accordé au recourant le droit d'être entendu, ce que l'arrêt C-61/2019 cité exigeait également (consid. 10 de l'arrêt). De surcroît, le délai de 6 mois avancé par le recourant au terme duquel la nouvelle décision aurait dû être rendue ne repose sur aucune base légale. Le Tribunal n'a pas non plus imparti au canton un délai concret pour rendre sa décision, ce qu'il n'avait d'ailleurs pas à faire sans risque de violer le principe de l'égalité de traitement inscrit dans la Constitution fédérale et les droits des autres justiciables (cf. TAF A-385/2017 du 21 août 2017 consid. 2.3; A-6037/2011 du 15 mai 2021 consid. 7.2; Markus Müller/Peter Bieri, op. cit., art. 46a n° 26). Du reste, il est dans l'intérêt du recourant que l'état de fait soit établi correctement et son droit d'être entendu garanti. Enfin, l'autorité cantonale a remarqué à juste titre qu'elle a répondu au recourant, qui est souvent venu aux nouvelles dans son dossier. Ce dernier était donc au courant de l'instruction.

E. 5.4

Pour conclure, le Tribunal est d'avis que le recours, pour autant qu'il est recevable, aurait probablement dû être rejeté puisque, comme démontré ci-dessus, l'autorité inférieure a traité le dossier avec la diligence requise, faisant avancer la procédure dans des délais raisonnables. Par conséquent, le recourant doit prendre en charge les frais de la présente procédure (cf. art. 5, 2e phrase, FITAF; consid. 5.1.2) qui s'élèvent à 800 francs compte tenu de l'ampleur et de la difficulté de la cause (cf. art. 2 et 4 FITAF en relation avec l'art. 63 al. 5 PA et l'art. 16 al. 1 let. a LTAF). Ce montant est prélevé sur l'avance de frais de 2'000 francs dont le recourant s'est acquittée (TAF pces 2 à 4) et le solde de 1'200 francs lui

est remboursé par la caisse du Tribunal. Pour les mêmes raisons, aucun dépens n'est alloué au recourant (cf. art. 15 FITAF cité; consid. 5.1.4) ; l'autorité cantonale n'y a pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

E. 6

En application de l'art. 83 let. r de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), les décisions en matière d'assurance maladie rendues par le Tribunal de céans ne peuvent pas être attaquées devant le Tribunal fédéral (alors même que l'art. 34 LTAF, auquel se réfère l'art. 83 let. r LTF, a été abrogé le 1er janvier 2009 et remplacé par les art. 53 al. 1 et 90a LAMal). La présente décision est donc finale et entre en force dès sa notification (cf. TAF C-3997/2014 du 16 décembre 2016 consid. 11 et références). Le dispositif se trouve à la page suivante.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.