

BVGer C-2543/2014 vom 10. März 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-03-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2543_2014

FR: TAF C-2543/2014 du 10 mars 2017

IT: TAF C-2543/2014 del 10 marzo 2017

Regeste

Litiges entre assureurs portant sur des prestations

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le TAF, aux termes de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En l'espèce, l'OFSP a déclaré par la décision attaquée irrecevable la requête d'Hotela introduite en vertu de l'art. 78a de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20). Il s'agit donc d'une décision au sens de l'art. 5 PA al. 1 let. c PA selon lequel sont considérées comme décisions les mesures prises par des autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de déclarer irrecevables des demandes tenant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations. De plus, l'OFSP est une autorité au sens de l'art. 33 lettre d LTAF, à savoir une unité de l'administration fédérale. Enfin, aucune des exceptions prévues par l'article 32 LTAF n'est réalisée. Dès lors, le TAF est compétent pour examiner le présent recours.

E. 1.2

La présente procédure devant le Tribunal est régie par la PA dans la mesure où la LTAF ou la LAA ne sont pas applicables (cf. art. 37 LTAF et art. 3 let. dbis PA). Selon l'art. 1 al. 2 let. c LAA en relation avec l'art. 2 la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1), les dispositions de la LPGA ne s'appliquent pas à la procédure régissant les contestations pécuniaires entre assureurs (art. 78a LAA).

E. 1.3

Aux termes de l'art. 48 PA a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privée de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces conditions sont remplies en l'espèce par Hotela, la recourante, qui de plus est dûment représentée (TAF pces 1 et 5 et leurs annexes).

E. 1.4

Le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 60 LPGA) ainsi que dans les formes requises par la loi (cf. art. 52 PA) et l'avance sur les frais de procédure a été dûment acquittée (cf. art. 63 al. 4 PA ; TAF pces 2 à 4). Partant, le recours d'Hotela Assurances est formellement recevable et le Tribunal de céans entre en matière sur le fond.

E. 2.1

S'agissant de la position de la Vaudoise Assurances dans la présente procédure, il sied de rappeler que la PA ne connaît pas la notion de la partie adverse ou de l'intimé raison pour laquelle il convient de conférer à la notion de partie de l'art. 6 PA un sens large (cf. arrêt du TAF A-4065/2011 du 15 mai 2012 consid. 4 et références; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, chiffre 1487). Selon l'art. 6 PA, ont qualité de parties les personnes dont les droits ou obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. Ainsi, l'art. 6 PA reconnaît la qualité de partie d'abord à ceux qui sont susceptibles d'être touchés par la décision dans un intérêt juridiquement protégé. Il s'agit des destinataires directes de la décision. La deuxième partie de l'art. 6 PA renvoie, quant à elle, aux dispositions définissant la qualité pour recourir selon l'art. 48 PA cité sous le consid. 1.3 ci-dessus (Thierry Tanquerel, op. cit., chiffre 1487 ss; cf. aussi Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème édition 2013, n° 443 p. 153 ; arrêt du TAF C-2380/2012 du 17 septembre 2015 consid. 1.3).

E. 2.2

En l'espèce, il est incontesté que la Vaudoise Assurances est intimée avec la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA cité, cette assurance ayant pris part dans la procédure devant l'OFSP, étant spécialement atteinte par la décision attaquée et ayant dans la présente procédure un intérêt digne d'être protégé ; en effet, une décision de fond basée sur l'art. 78a LAA toucherait ses droits et obligations (cf. arrêts du TAF C-8/2006 du 23 septembre 2008 consid. 1.4 et C-8268/2010 du 25 juin 2012 consid. 1.4).

E. 3

La procédure devant le TAF est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA). De plus, le Tribunal applique le droit d'office et examine librement les questions de droit qui se posent, sans être lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée par l'autorité inférieure (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, Vol. II, Les actes administratifs, 3e édition 2011, p. 300 s. Jérôme Candrian, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, La procédure devant les autorités administratives fédérales et le Tribunal administratif fédéral, 2013, n° 176 et 186 s.). Toutefois, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1a, 121 V 204 consid. 6c; Moser/Beusch/Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2ème édition 2013, p. 25 n. 1.55).

E. 4.1

La conclusion principale d'Hotela tend à condamner la Vaudoise Assurances à prendre en charge la rechute de l'accident du 2 mars 2007 à partir du 17 janvier 2012 et à lui rembourser le montant de 129'957.90 francs (état au 6 janvier 2015 [TAF pce 23]), sous réserve d'amplification. A titre subsidiaire, Hotela demande le renvoi de la cause à l'OFSP pour nouvelle décision (TAF pce 1). Or, en matière du droit administratif, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. En règle générale, le tribunal n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de cet objet (ATF 132 V 93 consid. 3.2, 131 V 164 consid. 2.1, 125 V 413 consid. 1a; arrêt du Tribunal fédéral 9C_694/2009 du 31 décembre 2010 consid. 3.1; Ulrich Meyer/Isabel von

Zwehl, L'objet du litige en procédure de droit administratif fédéral, Mélanges Pierre Moor, 2005, n° 8 p. 439 ; pour les exceptions cf. ATF 130 V 503, 122 V 36 consid. 2a; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrecht, 2ème édition 1983, p. 43 ; Ulrich Meyer/Isabel von Zwehl, op. cit., n° 27 p. 446). En l'espèce, la décision attaquée du 8 avril 2014 porte sur l'irrecevabilité de la demande d'Hotela qui a saisi l'OFSP en vertu de l'art. 78a LAA, l'autorité s'étant considérée incompétente. Dès lors, la conclusion principale de la recourante, portant sur le fond du litige qui l'oppose à la Vaudoise Assurances, va au-delà de l'objet de la contestation et, est, partant, irrecevable. La Vaudoise relève ce point à juste titre (TAF pce 9).

E. 4.2

Par conséquent, il sied uniquement d'examiner si l'OFSP était fondé, par sa décision contestée, à déclarer la demande d'Hotela irrecevable faute de compétence.

E. 5.1

La procédure devant l'OFSP - en tant qu'autorité au sens de l'art. 1 al. 2 let. a PA - est soumise à la PA (cf. aussi Jean-Maurice Frésard/Margrit Moser-Szeless, l'assurance-accidents obligatoire, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR), Sécurité sociale, 3ème édition 2016, p. 1140, n° 903).

E. 5.2

Conformément à l'art. 7 al. 1 PA, l'OFSP doit examiner d'office s'il est compétent. Selon l'art. 9 al. 2 PA, l'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente.

E. 5.3

L'art. 78a LAA prévoit que l'OFSP statue sur les constatations pécuniaires entre assureurs.

E. 5.3.1

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 1994 (RO 1993 910). Elle a pour objectif de protéger la position de la personne assurée en lui évitant qu'elle soit obligée d'introduire un procès portant sur la compétence d'un assureur lorsque deux ou plusieurs assureurs nient leurs compétences (cf. ATF 127 V 176 consid. 4a et 4b) alors que le droit de l'assuré à des prestations de l'assurance-accidents obligatoire et leur étendue ne sont pas contestés (cf. arrêts du Tribunal fédéral U 255/01 du 28 mai 2003 consid. 1.2, U 187/02 du 24 septembre 2002 consid. 2.3 ; arrêt du TAF C-1595/2009 du 25 mai 2012 consid. 4.1). L'art. 78a LAA remédie aussi au fait qu'un assureur n'a pas le pouvoir de décision à l'égard d'un autre assureur et ne peut pas le contraindre par voie de décision à lui rembourser des prestations qu'il a allouées à l'assuré (cf. ATF 127 V 176 consid. 4a; arrêt du Tribunal fédéral 8C_293/2009 du 23 octobre 2009 consid. 4).

E. 5.3.2

La procédure selon l'art. 78a LAA s'applique principalement dans les situations suivantes (cf. Jean-Maurice Frésard/Margrit Moser-Szeless, op. cit., pp. 1139 s., n° 900) : - en cas de conflit négatif de compétences entre des assurances-accidents au sujet de la prise en charge d'un sinistre. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'OFSP saisi par un assureur conformément à l'art. 78a LAA doit rendre une décision par laquelle il statue sur le point de savoir lequel des assureurs est compétent et, partant, tenu de prendre en charge les prestations. En principe, il ne peut pas clore le litige en rendant une décision de non-entrée en matière (ATF 127 V 176 consid. 4d) et ceci même s'il arrive à la conclusion qu'aucun

rapport d'assurance-accidents obligatoire n'existait entre l'assuré et l'un des deux assureurs niant sa compétence (arrêt du Tribunal fédéral 8C_293/2009 cité consid. 4 et ss) ; - en cas de demande de remboursement d'un assureur, qui a déjà fourni des prestations à la personne assurée, à un autre assureur (ou à la caisse supplétive ; ATF 127 V 176 consid. 4c et 4d, 125 V 327 consid. 1b) ; et - en cas de désaccord entre des assureurs sur l'étendue respective de leurs prestations.

E. 5.3.3

Néanmoins, selon la jurisprudence, l'art. 78a LAA n'exclut pas que l'assureur rende une décision, ainsi qu'une décision sur opposition, par lesquelles il notifie à la personne assurée son refus d'allouer des prestations au motif pris qu'il s'estime incompétent (ATF 125 V 324 consid. 1b). Dans un tel cas, il doit communiquer sa décision également à l'assureur-accidents qu'il tient compétent pour prester. Le Tribunal fédéral a en effet admis dans l'affaire 8C_606/2007 du 27 août 2008 (consid. 9.1 et 9.2) que ce second assureur dispose d'un intérêt personnel et digne de protection pour contester d'une manière indépendante, mais en faveur de l'assuré (Drittbeschwerde pro Verfügungsadressat), la décision litigieuse - d'abord par une opposition, puis par un recours auprès du Tribunal cantonal des assurances - puisqu'il pourrait être appelé à octroyer des prestations à la place du premier assureur (cf. Jean-Maurice Frésard/Margrit Moser-Szeless, op. cit., pp. 1140, n° 901). Ainsi, la question de savoir quel assureur doit verser les prestations d'assurance sera décidée cas échéant par le Tribunal cantonal (consid. 9.2). La Haute Cour a par ailleurs remarqué que dans le cas où l'assureur fait valoir des prestations au nom de l'assuré, et non pas en son nom propre, l'art. 78a LAA ne s'applique pas (consid. 10).

E. 6.1

En l'occurrence, l'OFSP motive sa décision en premier lieu par l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_606/2007 cité ci-dessus. Il avance qu'en raison de la procédure ouverte devant Hotela suite à l'opposition formée par la Vaudoise Assurances contre sa décision du 11 juillet 2013, la voie de procédure devant lui aux termes de l'art. 78a LAA est fermée. En effet, le Tribunal fédéral a précisé dans sa jurisprudence que la voie de procédure en vertu de l'art. 78a LAA n'est pas ouverte lorsqu'un assureur s'oppose en faveur de la personne assurée (pro Adressat) contre une décision de refus de prestation d'un autre assureur (arrêt du Tribunal fédéral 8C_606/2007 cité consid. 10). Or, dans le cas concret l'on se trouve dans une telle situation, Hotela ayant rendu le 11 juillet 2013 à l'encontre de l'assurée une décision de refus de prestation avec effet au 16 janvier 2012 (OFSP pce 11 annexe 7.6) et la Vaudoise Assurances - tout comme l'assurée - ayant recouru contre celle-ci, demandant la reprise des prestations par Hotela (OFSP pce 11 annexe 7.4). Dès lors, la Vaudoise Assurance agit au nom de l'assurée et non pas en son propre nom. La procédure selon l'art. 78a LAA devant l'OFSP n'est ainsi pas ouverte, cet office étant matériellement incompétent. Dans la procédure selon l'art. 78a LAA les assureurs s'opposent entre eux et, en outre, agissent en leurs propres noms alors que dans la procédure ouverte par Hotela, la personne assurée est également impliquée et l'un des assureurs agit en faveur de celle-ci. Le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence dans les affaires 8C_857/2008 du 17 décembre 2008 consid. 4.2. et 8C_969/2008 du 2 mars 2009 consid. 3.3 et 3.4. Le TAF constate ainsi, tout comme l'OFSP, que la procédure entamée en l'occurrence par Hotela prime sur celle prévue par l'art. 78a LAA. A juste titre, la Vaudoise Assurances remarque par ailleurs que Hotela aurait d'emblée dû saisir l'OFSP avant de rendre sa décision de refus de prestation.

E. 6.2

L'OFSP invoque encore le risque de décisions contradictoires dans le cas où il entrerait en matière sur la demande d'Hotela. En effet, ce risque est bien réel en raison de la procédure d'opposition toujours ouverte devant elle, pouvant aboutir devant le Tribunal cantonal. Or, la poursuite de deux voies de procédure devant des autorités différentes peut incontestablement conduire à des décisions contradictoires. En raison de ce risque, le Tribunal est, comme l'OFSP, d'avis qu'il faut éviter que les procédures se démultiplient.

E. 6.3.1

Hotela qui conteste la décision de l'OFSP soutient d'une part que dans la mesure où le partage interne des prestations entre la Vaudoise Assurances et elle-même est contesté et que le différend porte sur le remboursement des prestations qu'elle a avancées, le litige doit impérativement être porté devant l'OFSP selon l'art. 78a LAA, les assureurs ne pouvant pas rendre des décisions à l'égard d'un autre assureur. A son appui, elle avance plusieurs jurisprudences.

E. 6.3.2

Le TAF ne peut suivre l'argument d'Hotela. Il est incontesté que l'OFSP est compétent en vertu de l'art. 78a LAA pour connaître des litiges portant sur un partage interne des prestations entre des assureurs-accidents ou sur la demande de remboursement de prestations versées par l'un des assureurs. L'OFSP est également compétent pour trancher un conflit négatif de compétence entre des assureurs-accidents (cf. consid. 5.3.2 ci-dessus). Les arrêts du Tribunal fédéral avancés par Hotela, à savoir l'arrêt 8C_215/2009 du août 2009, publié dans les ATF 135 V 333, l'arrêt 8C_293/2009 cité et l'arrêt 8C_886/2013 du 6 juin 2014 consid. 3.7.3, le confirment dans des cas d'espèce. Il est également constant qu'un assureur-accidents ne peut pas rendre de décision à l'encontre d'un autre assureur. L'arrêt du Tribunal fédéral 8C_886/2013 (consid. 3.7.3) mentionné par Hotela est pertinent à ce sujet. Toutefois, contrairement à ce que prétend Hotela, la procédure selon l'art. 78a LAA ne constitue pas la seule voie de droit ouverte. Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_606/2007 qui a reconnu à l'assureur le droit de s'opposer et de recourir (pro Adressat) contre une décision de refus de prestation qu'un autre assureur a prononcée à l'égard de la personne assurée (cf. consid. 5.3.3 ci-dessus), il existe une deuxième voie de droit, cette fois avec le concours de la personne assurée. Cas échéant, c'est ainsi le Tribunal cantonal qui détermine quel assureur doit verser les prestations (8C_606/2007 consid. 9.2). A ce sujet, à juste titre l'OFSP soulève que les arrêts du Tribunal fédéral U 187/02 du 24 septembre 2002, U 303/03 du 13 mai 2004 et U 255/01 du 28 mai 2003 avancés par Hotela, antérieurs à l'arrêt 8C_606/2007 du 27 août 2008, sont obsolètes. La recourante ne peut rien en déduire en sa faveur.

E. 6.4

La recourante prétend également qu'une décision, une décision sur opposition, voire même un recours au Tribunal cantonal ne font pas obstacle à la procédure selon l'art. 78a LAA et que le Tribunal fédéral n'a jamais considéré que la procédure selon l'art. 78a LAA serait seulement ouverte en l'absence de décision antérieure des assureurs-accidents. Pourtant, le Tribunal fédéral a précisé le contraire (cf. consid. 6.1 ci-dessus) ; il s'agit d'éviter des décisions contradictoires (cf. consid. 6.2 ci-dessus). La jurisprudence du Tribunal fédéral invoquée par Hotela est soit dépassée - voir les arrêts U 187/02, U 255/01 et U 303/03 (cf. aussi consid. 6.3.2 ci-dessus) - soit elle n'est pas déterminante, voir les affaires

8C_215/2009 (publiée dans les ATF 135 V 333) et 8C_293/2009 citées où l'état de faits n'est pas identique à la présente cause, dans ces affaires aucune décision de refus de prestation de la part d'un assureur n'ayant été rendue. L'OFSP le souligne à juste titre.

E. 6.5

Hotela argue que l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_606/2007 n'est pas pertinent en l'occurrence, l'assurée et elle-même n'ayant pas formé opposition contre la décision de la Vaudoise Assurances. Toutefois, au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'OFSP ne peut pas être saisi aux termes de l'art. 78a LAA, la procédure entamée par Hotela en rendant sa décision de refus de prestation peut aboutir devant le Tribunal cantonal et prime sur la procédure de l'art. 78a LAA (cf. consid. 6.1 ci-dessus). Le fait qu'Hotela ne s'est pas opposée à son tour à la décision de la Vaudoise Assurances ne change rien à cette situation. Le TAF ne saurait alors suivre la recourante qui prétend sans développement de son argument que cette position est contraire au principe de la légalité.

E. 6.6

Hotela conteste également qu'il y a un risque de décisions contradictoires vu qu'elle a suspendu le traitement des oppositions formées à l'encontre de sa décision et qu'elle ne rendra sa décision sur opposition qu'une fois l'OFSP ait pris sa décision sur le fond. Or, la décision sur opposition d'Hotela pouvant faire l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal, le risque d'aboutir à des résultats contradictoires est réel si en même temps la voie de droit devant l'OFSP était possible. L'argument de la recourante est infondé.

E. 6.7

Enfin, au vu de la jurisprudence, l'argument de la recourante selon lequel la saisie de l'OFSP selon l'art. 78a LAA présente des avantages, tombe à faux. Il n'est pas non plus nécessaire de prendre position sur les interprétations diverses et opposées que les parties font de la recommandation n° 3/89 de la Commission ad hoc LAA, dans sa version complétée le 26 octobre 2009. Par ailleurs, celle-ci, élaborée par les divers organismes de l'assurance-accidents afin de garantir une application uniforme de la LAA et approuvée par l'OFSP (cf. art. 1 et 2 du document de base de la Commission, consulté sur internet le 4 octobre 2016), ne lie pas les tribunaux (ATF 114 V 315 consid. 5c ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_472/2011 du 27 janvier 2012 consid. 2.4). Cela étant, le Tribunal tient à remarquer que ladite recommandation comporte un risque pour la personne assurée lorsqu'elle stipule dans son chiffre 1 b) que si exceptionnellement aucun accord n'est trouvé malgré l'intervention d'un expert, les deux assureurs rendent si possible simultanément une décision au sujet de leur obligation de servir des prestations et notifient leur décision/décision sur opposition à toutes les personnes concernées, lorsque - comme en l'occurrence - aucune opposition ou aucun recours n'est formé contre l'une des décisions/décisions sur opposition. L'arrêt 8C_606/2007 n'impose pas que le deuxième assureur impliqué doive également rendre sa décision de refus de prestation. Selon cette jurisprudence, il peut faire valoir son droit (pro Adressat) dans la procédure ouverte contre la décision de l'assureur-accidents.

E. 6.8

En conclusion, c'est à bon droit que l'OFSP n'est pas entré en matière sur la requête d'Hotela. Le recours est ainsi rejeté, dans la mesure où il est recevable.

E. 7.1

La recourante qui est déboutée doit prendre en charge les frais de procédure qui s'élèvent à 4'000 francs aux termes de l'art. 63 al. 1 PA selon lequel en règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (1ère phrase). Ce montant est prélevé sur l'avance de frais de procédure du même montant dont la recourante s'est acquittée dans le cadre de la présente procédure (TAF pces 2 à 4).

E. 7.2

Les art. 64 PA et 7 FITAF permettent au Tribunal d'allouer à la partie ayant obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. Cependant au sens de l'art. 7 al. 3 FITAF, les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties - dont les assureurs-accidents obligatoires tels la Vaudoise Assurances (cf. art. 1 al. 2 let. b PA ; arrêt du TAF C-8/2006 du 23 septembre 2008 consid. 8.2.1, non publié dans les ATAF 2008/64) - n'ont pas droit aux dépens à moins que la partie adverse ait agi de façon légère ou téméraire (ATF 128 V 124 consid. 5b) ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Partant, il n'est pas alloué de dépens.

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