

BVGer C-4631/2015 vom 31. Mai 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-05-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4631_2015

FR: TAF C-4631/2015 du 31 mai 2018

IT: TAF C-4631/2015 del 31 maggio 2018

Regeste

Admission d'hôpitaux (canton)

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Selon l'art. 33 let. i LTAF, les décisions d'autorités cantonales sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où d'autres lois fédérales le prévoient. Aux termes des art. 90a al. 2 et 53 al. 1 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (LAMal, RS 832.10), le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions des gouvernements cantonaux en matière d'admission des établissements hospitaliers à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins, au sens de l'art. 39 LAMal (ATAF 2012/30 consid. 1).

E. 1.2

La procédure est régie par la LTAF et par la PA en vertu de l'art. 37 LTAF et de l'art. 53 al. 2 LAMal, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement et sous réserve des exceptions énoncées à l'al. 2 de l'art. 53 LAMal qui ont trait à la rationalisation de la procédure, laquelle limite notamment les échanges d'écriture et ne permet pas d'invoquer le grief d'opportunité (art. 53 al. 2 let. d et e LAMal).

E. 1.3

Les dispositions relatives au délai de recours (art. 50 PA en relation avec l'art. 20 PA), au contenu et à la forme du mémoire de recours (art. 52 PA) et à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA [voir TAF pce 7]) sont par ailleurs respectées.

E. 1.4

Il convient ensuite de déterminer l'intérêt de l'intéressée à recourir dans le présent cas.

E. 1.4.1

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a tout d'abord qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et présente un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let.c). S'agissant plus particulièrement de cette dernière condition, le Tribunal constate comme suit : La jurisprudence considère comme intérêt digne de protection tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée que peut faire valoir une personne

atteinte par cette dernière. L'intérêt digne de protection consiste ainsi en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui procurant un avantage de nature économique, matérielle, idéale ou autre, ou en lui évitant de subir un préjudice que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que l'ensemble des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération au regard du droit fédéral déterminant (cf. ATF 138 II 162 consid. 2.1.2, ATF 137 II 40 consid. 2.3, ATF 133 II 468 consid. 1). Enfin, à moins de circonstances spéciales, la qualité pour recourir suppose l'existence d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 131 II 649 consid. 3.1 in fine). En l'espèce, la recourante, en tant qu'exploitante d'un établissement hospitalier n'ayant pas été autorisé à figurer sur la liste des hôpitaux admis à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins pour l'année 2015, est particulièrement touchée par l'arrêté querellé. Il sied en revanche de relever que si ledit arrêté porte sur l'inscription de l'établissement sur la liste hospitalière cantonale dès le 1er janvier 2015, le Conseil d'Etat a rendu, le 2 décembre 2015 et dans le contexte de la nouvelle période de planification 2016 - 2019, une seconde décision à l'intention de la Clinique ; dite décision refusait d'inscrire la recourante sur la liste hospitalière cantonale 2015, mais cette fois pour l'année 2016, décision contre laquelle l'intéressée a recouru une nouvelle fois (TAF pce 24), et recours qui s'est lui aussi vu restituer l'effet suspensif par décision incidente du 4 février 2016 (voir TAF pce 9 de l'affaire C-27/2016). La question d'un intérêt actuel à ce que la décision attaquée soit modifiée ou attaquée peut ainsi se poser, dès lors qu'une nouvelle décision plus récente et produisant les mêmes effets a été rendue à l'encontre de la recourante (il faut préciser, dans ce contexte, que même à confirmer la présente décision attaquée, celle-ci ne produirait qu'un effet ex nunc, dans la mesure où l'établissement bénéficierait d'une période de transition maximale de six mois dès l'entrée en force du jugement pour mettre fin à ses activités [ATAF 2010/15 consid. 8.2]). Le Tribunal de céans relève toutefois que la recourante peut en l'espèce bel et bien se prévaloir d'un tel intérêt actuel, dès lors que l'arrêté attaqué soulève spécifiquement des questions relatives à la qualité des prestations fournies par la Clinique. Il en ressort que la recourante peut se prévaloir d'un intérêt à protéger la réputation de son établissement, de sorte qu'elle conserve un intérêt juridiquement protégé à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (voir en ce sens ATF 136 II 304 consid. 2.3.1). Le recours du 27 juillet 2015 porté contre l'arrêté du 24 juin 2015 est ainsi recevable.

E. 2

La décision attaquée concerne la fixation par le Conseil d'Etat du canton de Genève de la liste hospitalière 2015, dans laquelle la clinique recourante n'a pas été retenue. Dans ce contexte, il sied de rappeler qu'en application de la jurisprudence de la Cour de céans, en principe seule la décision qui régit le rapport juridique de la recourante peut constituer l'objet du recours; les autres décisions de la liste hospitalière qui n'ont pas été contestées entrent en vigueur (ATAF 2012/9 consid. 3.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-426/2012 du 5 juillet 2013 consid. 1.3.1). Ainsi, l'objet du litige est circonscrit à la question de savoir si c'est à juste titre que l'autorité de première instance a refusé de faire figurer C._____ sur la liste hospitalière genevoise 2015 et de lui octroyer le mandat de prestations alloué les précédentes années.

E. 3

La recourante reproche à l'autorité de première instance de ne pas avoir motivé à satisfaction sa décision de l'exclure de la liste hospitalière genevoise 2015. Elle se plaint ainsi d'une violation du droit d'être entendu. Or, de nature formelle, ce droit est une règle primordiale de procédure dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 2e éd., Berne 2006, n. 1346 ; ATF 134 V 97), si bien qu'il convient de l'examiner en premier lieu. En effet, si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision en la motivant, quand bien même sur le fond, cette nouvelle décision ne s'écartera pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (ATF 125 I 113 consid. 3). Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu comprend le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister (ATF 137 IV 33 consid. 9.2, ATF 136 I 265 consid. 3.2 et les références; ATAF 2010/35 consid. 4.1.2). Le droit d'être entendu est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 PA (droit de consulter les pièces), par les art. 29 à 33 PA (droit d'être entendu stricto sensu) et par l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée). S'agissant plus particulièrement du devoir pour l'autorité de motiver sa décision, le but est que le destinataire puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3) ; ces exigences sont d'autant plus élevées lorsque le pouvoir d'appréciation de l'autorité est particulièrement étendu (ATF 142 II 324 consid. 3.6 et les références). Somme toute, l'étendue de l'obligation de motiver d'une autorité se détermine en fonction de la complexité de l'affaire ; dite autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuves et griefs invoqués par les parties. Elle peut au contraire se limiter à ceux qui peuvent être tenus comme pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; voir encore benoît bovoy, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 363). Sont nécessaires et pertinents non pas tous les arguments soulevés, mais seuls ceux qui sont de nature à influencer de manière déterminante sur le contenu de la décision de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs elle a été prise - et, dès lors, par quels moyens il peut la contester - et que l'autorité de recours puisse statuer en connaissance de cause sur le bien-fondé de la décision attaquée (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., 2011, p. 348 et 350 et les réf. cit.). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 3.2.1 et la référence). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 3.2.1 et les références). En effet, la partie concernée est alors lésée dans son droit de faire valoir son point de vue, dans la mesure où elle est placée dans la même

situation que si elle n'avait pas eu la possibilité de présenter ses arguments (ATF 133 III 235 consid. 5.2).

E. 3.1

En l'espèce, le Tribunal constate comme suit :

E. 3.1.1

Dans sa première communication faisant part à l'intéressée de sa probable non-inscription sur la liste hospitalière cantonale 2015, à savoir le courrier du 18 mars 2015 complété par le courrier électronique du 25 mars 2015, la Direction a informé la recourante que le taux de réopérations potentiellement évitables était trop élevé pour la spécialité concernée ; en sus, le nombre de lits occupés pour la mission (0.56) ne dépassait que de peu le minimum requis de 0.5 lits occupés (voir supra, let. C.a). Cette communication se basait à l'époque entièrement sur le rapport final de planification hospitalière des soins somatiques aigus dans le canton de Genève du 10 novembre 2014, qui n'écartait l'établissement de la liste hospitalière 2015 que sur la base des éléments susmentionnés (voir supra, let. C.a). La recourante, dans ses observations du 27 avril 2015, a soutenu que ces deux opérations étaient inévitables et ne conduisaient pas à retenir une absence des qualités requises ; elle a en ce sens produit les rapports opératoires relatifs auxdites interventions. En ce qui avait trait au nombre de lits occupés, ceux-ci dépassaient largement le nombre qui avait été retenu par la Direction pour l'année 2014, s'élevant à 59 cas, et non pas 36 comme retenu par l'autorité (voir supra, let. C.b).

E. 3.1.2

Dans son préavis du 4 mai 2015, l'autorité inférieure est alors revenue sur les motifs conduisant à douter de la qualité des prestations mises en cause ; si elle a considéré pouvoir « exceptionnellement outrepasser le critère du taux de réopérations potentiellement évitables » (considérant toutefois ne pas avoir le recul nécessaire pour savoir s'il s'agissait ou non d'un aléa), elle a en revanche relevé qu'une plainte déposée le 19 mars 2015 faisait état de dysfonctionnements graves au sein de la Clinique. En outre, une inspection inopinée effectuée le même jour avait mis en lumière des problèmes organisationnels au sein de la Clinique (voir supra, let. C.c).

E. 3.1.3

Dans son courrier du 3 juin 2015, la recourante a contesté le préavis susmentionné, en relevant notamment qu'elle avait répondu à la plainte du 19 mars 2015 par lettre du 8 avril 2015 (laquelle contestait fermement le contenu de ladite plainte, et relevait même une volonté de nuire à l'établissement) ; l'intéressée a dès lors fait valoir que le fait de tenir compte de cette plainte revenait pour l'autorité inférieure à violer les principes généraux du droit, dans la mesure où la Commission de surveillance, qui n'avait pas encore statué sur celle-ci, avait par ailleurs indiqué qu'elle procéderait à son classement dans le cas où aucune violation de la loi ne serait constatée. En ce qui avait ensuite trait à la visite inopinée du service, la recourante a fait valoir qu'elle s'était déjà déterminé dans un courrier du 21 mai 2015 (dit courrier remettait en cause certains points du rapport d'inspection du 19 mars 2015, notamment celui relatif au statut des aides-soignants de l'établissement, et indiquait par ailleurs qu'elle remédiait aux autres points relevés dans le rapport, à savoir le manque de procédure définies en cas d'absence de personnel, d'urgence pour les reprises chirurgicales, et d'urgences de jour et de nuit [TAF pce 1, annexe 20]). Par ailleurs, l'intéressée avait transmis au DEAS, en date du 31 mai 2015, les procédures en cas d'absence de personnel et

d'urgences, les cahiers des charges pour chaque professionnel de la santé, et les documents relatifs à la conformité des blocs opératoires (voir supra, let. C.e)]. En conclusion, l'intéressée a estimé dans ses observations ne pas bénéficier d'un traitement équitable (se référant ainsi implicitement à l'art. 29 al. 1 Cst.).

E. 3.1.4

Or force est de constater que l'autorité inférieure, en rendant l'arrêté attaqué, n'a aucunement tenu compte des arguments fournis par la recourante dans le courrier du 3 juin 2015 susmentionnée, en particulier du grief de violation de l'art. 29 al. 1 Cst. ; si l'autorité inférieure ne se devait pas de traiter chacun des arguments amenés par la recourante, il n'en demeure pas moins qu'il s'imposait qu'elle se détermine sur ceux-là, sachant que ces griefs étaient portés pour la première fois à sa connaissance, et qu'ils soulevaient certains points pertinents. En effet, s'agissant de la plainte du 19 mars 2015, l'intéressée avait à raison fait valoir que la véracité de celle-ci pouvait légitimement être remise en question, en ce sens que la Commission compétente ne s'était pas encore déterminée sur celle-ci, et qu'il était tout à fait possible qu'elle soit, à terme, classée. En ce qui avait trait à l'inspection inopinée survenue le même jour, le Tribunal souligne tout d'abord que certains points relevés lors de celle-ci ont été contestés par l'intéressée dans ses observations du 3 juin 2015 (voir supra, let. C.f). Concernant les autres points non contestés, soit ceux constatant des carences en matière d'organisation au sein de la Clinique, il sied de relever que le département compétent avait, suite à l'inspection inopinée et par communication du 16 avril 2015, laissé à la recourante un délai pour qu'elle remédie auxdites carences (TAF pce 1 [annexe 19]). Or les documents relatifs à ces remédiations avaient été transmis par la recourante en date du 31 mai 2015, dans le respect du délai qui lui avait été fixé (voir supra, consid. 3.1.3). Ainsi, alors même que l'administration laissait un délai à l'intéressée pour remédier aux défauts constatés, procédure à laquelle celle-ci s'est conformée, dites carences lui ont tout de même été reprochées pour justifier le refus de la faire figurer sur la liste cantonale 2015 ; cette situation pour le moins complexe, pour ne pas dire ambiguë, imposait à l'autorité inférieure qu'elle indique à tout le moins la raison pour laquelle ces remédiations n'étaient pas en mesure de lui faire revoir sa position, ce d'autant plus que l'intéressée avait dans ce contexte fait valoir ne pas bénéficier d'un traitement équitable de la part de l'administration. En outre, il convient de relever que l'autorité inférieure a réaffirmé le bien-fondé de sa décision en faisant référence, suite à la décision attaquée et par devant le Tribunal de céans, aux inspections ayant précédé celle du 19 mars 2015, et en particulier à celle du 24 février 2015, inspection à laquelle elle n'avait pas fait référence dans l'arrêté querellé (comparer supra, let. C.c, C.g, avec D.b, D.e) ; si dite inspection était certes mentionnée dans la communication du 16 avril 2015 relative à l'inspection du 19 mars 2015, il faut cependant relever qu'elle constatait d'autres carences que celles relatives à l'inspection du 19 mars 2015, en fixant par ailleurs un autre délai (échant le 30 avril 2015) pour que la recourante y remédie (voir en ce sens TAF pce 1 [annexe 19]). Ainsi, la recourante ne pouvait déduire de la motivation de la décision attaquée que celle-ci reposait sur des dysfonctionnements constatés lors de deux inspections, dans la mesure où la seule mention de l'inspection du 19 mars 2015 laissait au contraire croire que les autres carences constatées précédemment ne fondaient pas ladite décision. Il en ressort que l'arrêté repose sur plus d'éléments que les seuls figurant dans la motivation, démontrant encore plus le caractère pour le moins nébuleux que présente la motivation de la décision du 24 juin 2015.

E. 3.1.5

Dès lors, au vu non seulement des objections soulevées par la recourante, mais plus généralement considérant la complexité de son cas ainsi que le large pouvoir d'appréciation détenu par l'autorité inférieure, il s'avère que cette dernière était soumise à un devoir étendu de motivation ; elle se devait dès lors de se déterminer sur le grief d'inégalité de traitement formulé par la recourante (point crucial en matière de planification hospitalière ; voir à ce titre arrêt du TAF C-4358/2017 du 5 mars 2018 consid. 2.8.1), d'indiquer en quoi la plainte du 19 mars 2015 était déterminante malgré le fait que son issue n'était pas connue, et en quoi les points contestés du rapport de l'inspection du 19 mars 2015 ainsi que les remédiations de l'intéressée aux carences constatées n'étaient pas susceptibles de remettre en cause son appréciation ; elle se devait en outre de préciser que son appréciation se fondait certes tout d'abord sur l'inspection susmentionnée, mais encore notamment sur celle du 24 février 2015 (inspection à laquelle elle s'est par la suite abondamment référée pour justifier sa décision [voir supra, consid. 3.1.4]). Ce devoir de motivation s'imposait d'autant plus que les arguments de l'autorité inférieure s'étaient sensiblement modifiés en cours de procédure, s'écartant ainsi entièrement des motifs invoqués dans le rapport final de planification hospitalière des soins somatiques aigus dans le canton de Genève du 10 novembre 2014 (comparer supra, let. Ca et C.c). L'autorité inférieure s'est pourtant contentée, dans l'arrêté querellé, de se référer comme dans son préavis du 4 mai 2015 à la plainte du 19 mars 2015 et à l'inspection du même jour pour fonder sa décision, en soulignant le large pouvoir d'appréciation dont elle bénéficiait pour décider si un établissement convenait ou non aux critères de qualité de la fourniture des prestations.

E. 3.2

Il s'ensuit que malgré l'obligation étendue pour l'autorité de première instance de motiver sa décision, celle-ci a été rendue sans tenir compte des griefs et arguments pourtant pertinents soulevés par la recourante, plaçant ainsi celle-ci dans la même situation que si elle n'avait pas eu la possibilité de présenter lesdits arguments (voir supra, consid. 3). Par ailleurs, elle repose sur au moins un élément de fait à laquelle il n'est pas fait référence dans sa motivation. Il sied ainsi de constater que l'intéressée n'était pas en mesure de saisir la portée de la décision, insuffisamment motivée, et de l'attaquer en connaissance de cause au moment où celle-ci a été rendue. Sur cette base, force est pour le Tribunal de céans de constater que l'autorité de première instance a violé le droit d'être entendu de la recourante.

E. 3.3

Il reste à examiner les conséquences de cette violation du droit d'être entendu.

E. 3.3.1

Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, peut être considérée comme réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 129 I 129 et les références citées; Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7e éd., Zurich/Saint-Gall 2016, n. 1175 ; Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n. 1347s). Ce pouvoir d'examen, en fait et en droit, ne doit d'aucune façon être limité par rapport à celui de l'autorité de première instance et il ne doit en résulter aucun préjudice pour l'intéressé (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 133 I 201 consid. 2.2, ATF 132 V 387 consid. 5.1, ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, ATF 116 V 182 consid. 3d; arrêts du TAF A-4353/2010 du 28 septembre 2010 consid. 3.1.2, A-102/2010 du 20 avril 2010 consid. 3.3 et A-7391/2008 du 19 octobre 2009 consid. 4.1.3; Moser/Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, n.

3.112 s.). La réparation d'un vice éventuel doit par ailleurs demeurer l'exception (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa; ATF 126 V 130 consid. 2b). En l'espèce, le Tribunal de céans ne jouissant pas d'un plein pouvoir d'examen en la matière puisque l'art. 53 al. 2 LAMal exclut le contrôle de l'opportunité, une guérison du droit d'être entendu n'entre donc pas en ligne de compte (ATAF 2013/46 consid. 6.3.7). Ainsi, en raison de la violation du principe du droit d'être entendu, le recours doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité inférieure, afin qu'elle rende une nouvelle décision en la motivant à satisfaction de droit dans le sens des considérants.

E. 4.1

Selon l'art. 63 al. 1 PA, en règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Compte tenu de l'issue du litige pour la recourante, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA). En conséquence, l'avance de frais de CHF 4'000.- déjà versée par la recourante lui sera restituée sur le compte bancaire qu'elle aura désigné, une fois le présent arrêt entré en force.

E. 4.2

En vertu de l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui sont occasionnés. En l'absence de note de frais, l'indemnisation doit être déterminée sur la base du dossier. Il se justifie en l'espèce, compte tenu de la particularité du cas et au regard du travail accompli, d'allouer à la recourante une indemnité à titre de dépens de CHF 5'000.- (TVA comprise) à charge de l'autorité de première instance.

E. 5

Les décisions en matière d'assurance-maladie rendues par le Tribunal administratif fédéral en application de l'art. 33 let. i LTAF et des art. 53 al. 1 et 90a LAMal ne pouvant pas être attaquées devant le Tribunal fédéral, le présent arrêt est définitif, conformément à l'art. 83 let. r de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110 avec rectificatif de la disposition précitée). La présente décision est donc finale et entre en force dès sa notification (arrêt du TAF C-2989/2014 du 19 décembre 2017 consid. 12 et les références citées). (dispositif : page suivante)

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