

BVGer C-5224/2022 vom 5. Oktober 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-10-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5224_2022_d20221005

FR: TAF C-5224/2022 du 5 octobre 2022

IT: TAF C-5224/2022 del 5 ottobre 2022

Regeste

Limitation d'admission | LAMal, autorisation du médecin à pratiquer à la charge de l'AOS (arrêté du Département de la sécurité, de la population et de la santé du Canton de Genève du 5 octobre 2022)

Erwägungen

E. 1

annexe 1). B.e Dans un courriel du 9 novembre 2022, le Service du médecin cantonal a notamment expliqué que « l'une des raisons pour lesquelles [l'intéressée est repassée] en commission quadripartite du 31 août 2022 » réside dans le fait que « le PV [de la séance de la commission quadripartite] du 30 mars 2022 n'a pas été caviardé et ne contenait pas d'autres éléments » (TAF pce 1 annexe 3). C. Par mémoire du 14 novembre 2022, l'intéressée interjette recours contre l'arrêté susmentionné du 5 octobre 2022, dont elle demande l'annulation, concluant à ce qu'elle soit autorisée à pratiquer à la charge de l'AOS dans le cadre de l'exercice de la profession de médecin dans le canton de Genève. A titre préalable, elle requiert la production par le DEAS de la liste des médecins autorisés à pratiquer à la charge de l'AOS dans le canton de Genève, avec indication de leur taux d'activité respectif (TAF pce 1). Dans son mémoire de réponse du 30 janvier 2023, le Département conclut au rejet du recours et à ce que la décision attaquée du 14 février 2019 soit confirmée (TAF pce 7). À l'appui de ses conclusions, le Département a notamment produit les résultats de différentes démarches visant à évaluer l'activité des médecins actifs dans le canton de Genève (TAF pce 7 annexes 7 à 9). Aussi a-t-il reproduit la liste d'attente relative aux ophtalmologues souhaitant pratiquer à charge l'AOS dans le canton de Genève, précisant que l'intéressée y figure à la 11^{ème} position eu égard à sa demande du 16 octobre 2015 (TAF pce 7). L'intéressée a persisté dans ses conclusions par écriture du 13 mars 2023, réclamant au surplus à ce que les moyens et faits nouveaux invoqués par le Département soient écartés sans examen de leur mérite (TAF pce 9). Droit :

E. 1.1

ci-dessus ainsi que l'art. 18 RaOFNMMPA, qui ne trouve toutefois pas

C-5224/2022 Page 9 application dans le cas d'espèce). Or, force est d'admettre qu'en statuant environ deux mois après avoir été saisie et dans les quelques semaines suivant le préavis négatif de la Commission quadripartite, l'autorité précédente n'a pas retardé le traitement de la demande de la recourante de façon contraire à la bonne foi. Pour le surplus, il est indifférent que l'arrêté du 1er mai 2022 n'autorisant pas la recourante à pratiquer à charge de l'AOS dans le canton de Genève soit entré en force quelque temps seulement avant le prononcé attaqué : dès lors que la demande litigieuse du 2 août 2022 repose sur un « nouveau projet » de pratique permettant à la recourante de récupérer la

patientèle d'un confrère – soit une situation nouvelle et postérieure au prononcé entré en force –, sa requête du 2 août 2022 n'avait pas lieu d'être assimilée à une demande de réexamen de la décision préalable (s'agissant du droit matériel applicable dans de telles configurations, cf. par analogie ATF 144 I 103 consid. 2.2). Aussi le Département a-t-il valablement traité la requête litigieuse du 2 août 2022 comme une demande ordinaire de pratiquer à charge de l'AOS. A ce propos, l'emploi du terme « reconsidération » dans l'arrêté attaqué n'y change au demeurant rien puisque cette qualification s'insère dans la terminologie de la loi genevoise sur la procédure administrative (ci-après : LPA-GE, RS E.5.10), qui vise également les nouvelles demandes (art. 48 al. 1 let. b LPA-GE ; sur ces aspects, cf. notamment ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 1433).

E. 1.2

Selon la jurisprudence, les nouvelles prescriptions de procédure sont applicables, en l'absence de disposition particulière, aux affaires pendantes dès le jour de leur entrée en vigueur, et dans toute leur étendue, mais pour autant qu'il existe une certaine continuité entre le nouveau et l'ancien système, sans que de nouvelles règles fondamentalement différentes ne soient créées (ATF 130 V 560 consid. 3.1, 130 V 90 consid. 3.2, 112 V 356 consid. 4a; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2117/2013 du 6 mars 2014 consid. 1.3.1).

E. 1.3

En l'occurrence, dans la mesure où ils aménagent des voies de droit distinctes, il y a lieu d'admettre que les nouveaux art. 55a cum 53 LAMal créent des règles de procédure fondamentalement différentes de celles qui prévalaient sous l'ancien droit. Par conséquent, leur application immédiate ne saurait être admise qu'en relation avec des décisions résultant de l'application du nouveau droit matériel. A l'inverse, les décisions rendues en application des anciennes dispositions doivent pouvoir continuer à être attaquées devant le tribunal de céans. Admettre le contraire reviendrait en effet à soumettre à la critique des juridictions cantonales – ou, inversement, du Tribunal administratif fédéral – des problématiques dépassant leur champ de compétence matériel (dans ce contexte, cf. le Message du Conseil fédéral du 9 mai 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [admission des fournisseurs de prestations], FF 2018 3263, 3294). Vu ce qui précède, la compétence du tribunal de céans ne saurait être admise que dans la mesure où l'arrêté litigieux résulte de l'application des anciennes dispositions topiques. S'agissant là d'un aspect discuté dans le

C-5224/2022 Page 6 cadre de l'examen de la régularité de l'acte attaqué, on entrera à ce stade en matière sur le recours en vertu de la théorie de la double pertinence et cet aspect sera abordé avec l'examen de la cause au fond, étant entendu que les autres conditions de recevabilité sont respectées. A ce propos, la qualité pour recourir de la recourante apparaît en effet manifeste (art. 48 PA), le recours a été déposé dans les délai et forme prescrites (art. 50 et 52 PA) et l'avance sur les frais de procédure a été valablement acquittée dans le délai imparti (art. 63 al. 4 PA ; s'agissant de l'application de la théorie de la double pertinence, cf. ATF 147 III 159 et 135 V 373, arrêt du TF 8C_251/2014 du 11 mars 2015 consid. 1.1.3 et réf. citées, arrêts du TAF C-2510/2021, C-2513/2021 du 12 juin 2024 consid. 2.4 ainsi que C-1196/2017 du 11 mars 2020 consid. 2.2 ; MILENA PIREK, L'application du droit public dans le temps : la question du changement de loi, 2018, n° 779 ss).

E. 2

Le litige porte sur le bienfondé de l'arrêté attaqué refusant d'autoriser la recourante à facturer à la charge de l'AOS dans le cadre de l'exercice de la profession de médecin dans le canton de Genève.

E. 3

Sur le plan formel, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, reprochant à l'autorité précédente d'avoir motivé la décision attaquée de façon lacunaire de sorte qu'il ne lui est pas possible de l'attaquer en connaissance de cause. Se référant à l'ancien droit, elle considère sur le fond que le Département a, d'une part, fait preuve d'arbitraire en prenant en considération l'information erronée selon laquelle Assura a ouvert une procédure de recours à son encontre et, d'autre part, violé la clause du besoin au sens de l'art. 55a LAMal en retenant que les besoins du canton de Genève étaient couverts dans le domaine de l'ophtalmologie. Dans sa réponse, le Département soutient en substance que faute pour la recourante d'avoir apporté la preuve d'une couverture insuffisante du besoin dans le domaine de l'ophtalmologie dans le canton de Genève, sa demande de pratiquer à charge de l'AOS doit être rejetée, « peu importe que ce soit l'ancien ou le nouveau règlement qui s'applique ».

E. 4

Procédant à l'examen de la régularité de l'acte attaqué, le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision. Ainsi, si elle se limite en principe aux griefs

C-5224/2022 Page 7 soulevés, l'autorité de recours reste libre d'examiner les questions de droit non invoquées lorsque les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 140 V 22 consid. 4; 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c).

E. 4.1

Selon la jurisprudence en cas de changement de règles de droit matériel, l'autorité de première instance saisie d'une demande d'autorisation doit appliquer, en l'absence de dispositions particulières, la loi en vigueur au moment où elle statue, soit la nouvelle loi lorsque celle-ci est entrée en vigueur depuis l'ouverture de la procédure administrative. Singulièrement, il est admis que la modification législative répond à des motifs d'ordre public, de sorte que l'application du nouveau droit l'emporte en général sur l'ancien. Toutefois, il est nécessaire que l'autorité n'ait pas retardé de manière intolérable le traitement de la demande afin de permettre l'examen et la mise en œuvre de la nouvelle loi (ATF 139 II 470 consid. 4.2, 122 V 85 consid. 3, 112 Ib 39 consid. 1c, 107 Ib 133 consid. 2, 101 Ib 297 consid. 2, 95 I 123 consid. 4a, 87 I 507 consid. 4 ; arrêt du TAF C-1664/2019 du 29 janvier 2024 consid. 5.2 ; MILENA PIREK, op. cit., n° 743 aa).

E. 4.2

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu consacré par l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions, afin que l'administré puisse les comprendre et les contester à bon escient. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui

paraissent pertinents (parmi plusieurs : ATF 143 III 65 consid. 5.2; 142 II 154 consid. 4.2; 134 I 83 consid. 4.1). Savoir si la motivation présentée est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée; cela étant,

C-5224/2022 Page 8 une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les réf. citées).

E. 4.3

En l'occurrence, l'arrêté attaqué semble résulter de l'application du droit en vigueur jusqu'au 30 septembre 2022 dans la mesure en particulier où il désigne les voies de droit applicables jusqu'alors. Une telle considération n'apparaît toutefois pas évidente : comme le fait valoir la recourante, cet arrêté est en effet extrêmement succinct et ne comporte pas de motivation détaillée. Singulièrement, pour appuyer le refus d'autorisation contesté, l'autorité se contente de renvois généraux aux différentes lois applicables, sans toutefois préciser les modifications législatives prises en considération au plan temporel. Il s'ajoute à cela que la Commission quadripartite semble pour sa part avoir fondé son préavis négatif du 31 août 2022 – auquel fait référence l'arrêté attaqué, sans en reprendre le contenu – sur le nouveau droit dès lors qu'elle désigne l'OLAF comme n'étant « plus en vigueur » et fait état des valeurs déterminantes « dès le 1er octobre 2022 » pour estimer « l'offre de médecins qui fournissent des prestations ambulatoires ». Dans ces conditions, même si l'arrêté attaqué permet implicitement de comprendre que la demande d'admission de la recourante a été rejetée dans la mesure où – de l'avis de l'autorité précédente – elle ne répond à aucun besoin sanitaire, force est d'admettre qu'il comporte une motivation lacunaire ne permettant pas d'identifier les dispositions légales prises en considération. Contrairement à ce que suggère l'autorité précédente, la question du droit applicable au plan temporel ne saurait toutefois être laissée ouverte, dans la mesure où les modifications apportées à l'art. 55a LAMal et à ses règlements d'application mettent en place une systématique parfaitement nouvelle, soit-elle articulée autour de notions identiques à l'ancien régime ; au demeurant, il ne saurait s'agir pour le tribunal de céans de se prononcer sur l'application du nouveau régime, qui ressortit désormais à la compétence des juridictions cantonales. Cela étant et à l'inverse de ce que soutient la recourante, on ne voit pas de raison justifiant de soumettre son cas à l'ancien droit. Quand bien même la demande litigieuse a été déposée avant leur entrée en vigueur, les modifications législatives et réglementaires concernant l'art. 55a LAMal étaient en effet bel et bien applicables au moment où l'arrêté attaqué a été rendu (cf. consid.

E. 4.4

Il suit de là qu'en tant qu'il résulterait de l'application de l'ancien droit, l'arrêté attaqué se révélerait contraire à la réglementation précitée en cas de changement de règles de droit matériel ; considérant également sa motivation lacunaire, il y a en définitive lieu d'admettre le recours dans la mesure où il est recevable, d'annuler l'arrêté attaqué et de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour examiner à la lumière du nouveau droit la demande de la recourante de pratiquer à charge de l'AOS.

E. 5.1

La partie recourante est réputée avoir obtenu gain de cause lorsque, comme en l'espèce, l'affaire est renvoyée à l'administration pour nouvelle décision (arrêt du TAF C-1550/2019 précité consid. 6.1). In casu, la recourante ne doit par conséquent pas participer aux frais de procédure (art. 63 al. 1 PA), de sorte que l'avance des frais dont elle s'est acquittée à hauteur de Fr. 3'000.- lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2, 1ère phrase, PA).

C-5224/2022 Page 10

E. 5.2

Selon l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. Selon l'art. 14 FITAF, les parties qui ont droit à des dépens et les avocats commis d'office doivent faire parvenir au Tribunal, avant le prononcé, un décompte de leurs prestations (al. 1). A défaut de décompte, le tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (al. 2, 2ème phrase). Les honoraires du représentant sont fixés, selon l'appréciation de l'autorité, en raison de l'importance et de la difficulté du litige, ainsi que d'après le travail et le temps que le représentant a dû y consacrer. En l'occurrence, le travail du mandataire a consisté avant tout en la rédaction d'un recours (TAF pce 1) et d'une réplique (TAF pce 14). Par ailleurs, le litige posait des questions juridiques circonscrites et peu complexes, s'insérant dans la problématique connue de la clause du besoin. En outre, le dossier constitué par l'autorité précédente est peu conséquent et se résume à quelques pièces. A cela s'ajoute que les maximes applicables devant le Tribunal de céans sont de nature à faciliter la tâche de l'avocat. Lors de telles procédures enfin, l'indemnité allouée aux parties représentées par un avocat correspond en général à un montant de Fr. 2'800.- (arrêts du TAF C-2800/2019 précité consid. 7.2, C-1550/2019 du 26 septembre 2022 consid. 6.2 et C-61/2020 du 21 avril 2022 consid. 6.2). Par conséquent, au vu du travail nécessaire en l'espèce, et de la difficulté relative de l'affaire, le Tribunal de céans admet non pas la note d'honoraires de Fr. 10'528.20 produite par la partie recourante (TAF pce 9), mais lui accorde une indemnité réduite de Fr. 2'800.-, débours et TVA compris (art.

E. 6

Le présent arrêt n'est pas sujet à recours, conformément à l'art. 83 let. r de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), étant précisé que l'art. 34 LTAF, auquel l'art. 83 let. r LTF renvoie, a été abrogé, avec effet au 1er janvier 2009, par le ch. II de la loi fédérale du 21 décembre 2007 (Financement hospitalier) et remplacé par les art. 53 al. 1 et 90a LAMal (introduits selon le ch. I de la loi fédérale du 21 décembre 2007 ; arrêt du TF 9C_110/2020 du 9 mars 2020 consid. 2 et 4 et les références citées). Il entre en force dès sa

notification (arrêt du TAF C-3997/2014 du 16 décembre 2016 consid. 11 et les références citées).

E. 9

FITAF), à charge de l'autorité précédente. 6. Le présent arrêt n'est pas sujet à recours, conformément à l'art. 83 let. r de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), étant précisé que l'art. 34 LTAF, auquel l'art. 83 let. r LTF renvoie, a été abrogé, avec effet au 1er janvier 2009, par le ch. II de la loi fédérale du 21 décembre 2007 (Financement hospitalier) et remplacé par les art. 53 al. 1 et 90a LA- Mal (introduits selon le ch. I de la loi fédérale du 21 décembre 2007 ; arrêt du TF 9C_110/2020 du 9 mars 2020 consid. 2 et 4 et les références citées). Il entre en force dès sa notification (arrêt du TAF C-3997/2014 du 16 décembre 2016 consid. 11 et les références citées).

C-5224/2022 Page 11

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