

BVGer C-6519/2015 vom 1. Februar 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-02-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6519_2015

FR: TAF C-6519/2015 du 1 février 2016

IT: TAF C-6519/2015 del 1 febbraio 2016

Regeste

Tarifs des fournisseurs de prestations

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions - non réalisées en l'espèce - prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ce Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Les décisions (ou actes de droit cantonal ayant la nature de décision; voir arrêt du TAF C-3705/2013 du 3 décembre 2013) rendues par des autorités cantonales, dans la mesure où d'autres lois fédérales prévoient un recours au Tribunal administratif fédéral, peuvent être contestées devant le Tribunal de céans conformément à l'art. 33 let. i LTAF. Or les art. 53 al. 1 et 90a al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance maladie du 18 mars 1994 (LAMal, RS 832.10) prévoient, en relation avec l'art. 47 LAMal, que le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions des gouvernements cantonaux concernant la fixation d'une valeur tarifaire lorsqu'aucune convention n'a pu être conclue entre les parties. En l'occurrence, le Conseil d'Etat valaisan a adopté le 9 septembre 2015, ensuite de l'annonce de l'échec de la conclusion d'une convention tarifaire entre les fournisseurs de prestations et les assureurs, une décision au sens de l'art. 47 LAMal dont est recours, fixant les tarifs des interventions de sauvetage par hélicoptère à charge des assureurs-maladie représentés par tarifsuisse sa dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (LAMal) au 1er janvier 2014.

E. 1.2

La procédure devant le TAF est régie par la LTAF, la PA et les exceptions réservées à l'art. 53 al. 2 LAMal. La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) n'est pas applicable (art. 1er al. 2 let. b LAMal).

E. 1.3.1

Les assureurs-maladie recourants et intimés, qui ont pris part à la procédure devant le Conseil d'Etat valaisan, représentés par tarifsuisse sa, d'une part, sont spécialement atteints par la décision attaquée, laquelle fixe à leur charge un tarif d'interventions de secours héliportés, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Partant ils ont qualité pour agir conformément à l'art. 48 al. 1 PA.

E. 1.3.2

Air Glaciers SA et Air Zermatt AG - prestataires de services dans le cadre de l'organisation de sauvetage mise en place par l'OCVS dans le canton du Valais - ont en leur nom et

distinctement interjeté recours contre la décision attaquée du Conseil d'Etat (causes parallèles respectivement C-6521/2015 & C-6711/2015 jointes; C-6561/2015 & C-6471/2015 jointes). Ces deux sociétés sont des prestataires de services visées par l'art. 46 al. 1 LAMal. Elles sont des parties ayant agi ou ayant été représentées devant le Conseil d'Etat et des parties à qui le tarif est applicable. Elles ont un intérêt digne de protection à l'annulation ou modification de la décision attaquée. Partant elles ont qualité pour agir conformément à l'art. 48 al. 1 PA dans les causes précitées parallèles les concernant (cf. p.ex. les arrêts du Tribunal de céans C-4154/2011 consid. 4.1 du 5 décembre 2013 et C-623/2009 consid. 4.1 du 8 septembre 2010).

E. 1.3.3

La qualité de recourante et d'intimée de l'OCVS est objet d'examen liminaire en regard de la décision attaquée ayant fixé le tarif entre les prestataires de services et les assureurs-maladie représentés par tarifsuisse sa (infra consid. 3 et 4).

E. 1.4

Le délai de recours devant le TAF est de 30 jours suivant la notification de la décision (art. 50 PA en relation avec l'art. 37 LTAF). La décision attaquée du Conseil d'Etat du 9 septembre 2015 a été notifiée, par pli simple avec une lettre d'accompagnement datée du 10 septembre 2015, à tarifsuisse sa et à l'OCVS au plus tôt le 11 septembre 2015. Déposé respectivement les vendredi 9 octobre et lundi 12 octobre 2015, les recours de tarifsuisse sa et de l'OCVS ont été interjetés en temps utile.

E. 1.5

Les exigences de l'art. 52 PA concernant la forme et le contenu du mémoire de recours sont observées et les parties recourantes se sont acquittées en temps utile de leurs avances des frais de procédure respectives. Partant, leurs recours sont formellement recevables.

E. 2

La qualité de recourante et d'intimée de l'OCVS, association de droit privé d'intérêt public selon l'art. 6 de la loi du 27 mars 1996 sur l'organisation des secours (RSVS 810.8) doit dans les présentes causes jointes être examinée à titre liminaire. L'examen de la requête de suspension de procédure dépendra de la réponse à la question litigieuse préalable de la qualité de partie de l'OCVS.

E. 3.1

La qualité de partie (art. 6 PA) et la qualité pour recourir en droit administratif circonscrivent le cercle des personnes à qui est reconnue la faculté de contester un acte administratif. La qualité pour recourir constitue une condition de recevabilité du recours dont le défaut entraîne l'irrecevabilité du recours (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif II, 3ème éd. 2011, p. 719; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2ème éd. 2015, p. 481). En droit fédéral, selon l'art. 48 al. 1 PA, a 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 a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Les trois conditions sont cumulatives (Isabelle Häner in: Auer/Müller/Schindler [Edit.], VwVG, 2008 art. 48 n° 3); elles correspondent à celles de l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110; ATF 135 II 172 consid. 2.1) de sorte que la jurisprudence afférente à cette disposition est applicable. La première condition restreint le cercle des personnes

légitimées. Elle pose l'exigence du "formelle Beschwer" sous réserve de l'existence d'une procédure antérieure (ATF 134 V 306 consid. 3.3.1; ATF 136 II 281 consid. 2.2; Corboz/Wurzbürger et alii, Commentaire de la LTF, 2ème éd. 2014, art. 89 n° 20). La deuxième implique que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés (ATF 133 II 468 consid. 1), ce qui lie cette condition à la troisième (cf. Häner, op. cit., art. 48 n° 10; Vera Marantelli-Sonanini / Said Huber in: Waldmann/Weissenberger [Edit.], VwVG, 2009, art. 48 n° 11). Les 2ème et 3ème conditions sont matérielles. Celle-ci s'analysent globalement (cf. ATF 136 II 281 consid. 2.2.). L'intérêt digne de protection, de la troisième condition, consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate (ATF 133 V 239 consid. 6.2; ATF 131 II 361 consid. 1.2; voir ég. Moser/ Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ème éd. 2013, p. 54 ch. 2.65 et 2.78). L'intérêt doit également être actuel, ce qui s'examine au moment du jugement (ATF 128 II 34 consid. 1b) à moins que la décision qui a déployé ses effets pourrait être à nouveau rendue (Moor/Poltier, p. 748 s.; ATF 128 II 156 consid. 1c). Il n'est pas nécessaire que l'intérêt digne de protection soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 133 I 286 consid. 2.2) dans la mesure où il se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 133 II 468 consid. 1; ATF 130 V 196 consid. 3). Les critères jurisprudentiels de la légitimation pour recourir excluent les recours populaires et soulignent sa fin de protection de droits individuels (ATF 135 II 172 consid. 2.1). Tant de simples particuliers que des personnes morales ou organisations ne peuvent pas recourir pour des motifs d'intérêt général (cf. Bovay, p. 482; Moor/Poltier, p. 739), alors même que, s'agissant de personnes morales ou de personnes physiques revêtant une charge d'intérêt public, selon leurs statuts, elles auraient un but idéal à défendre ou un intérêt général à promouvoir. Le principe résultant de la nécessité d'un intérêt direct et concret n'est cependant pas absolu. L'art. 48 al. 2 PA réserve en particulier la faculté de recourir en droit fédéral pour un motif d'intérêt général, non dépendant des conditions de l'art. 48 al. 1 PA (recours idéal), dans la mesure où une loi fédérale le prévoit (cf. Häner, op. cit., art. 48 n° 27 ss; Marantelli-Sonanini/Huber, in: op. cit., art. 48 n° 37 ss; Moor/ Poltier, p. 750, 769).

E. 3.2

La qualité pour recourir des associations dans leurs intérêts propres se juge au plan de la procédure fédérale selon les critères ordinaires de l'art. 48 al. 1 PA (cf. consid. 3.1). Les associations ne peuvent pas recourir pour un ou quelques-uns de leurs membres. Il appartient auxdits membres de défendre leurs intérêts eux-mêmes (cf. Moor/Poltier, loc. cit.). Elles sont cependant habilitées à recourir pour préserver les intérêts communs de leurs membres, même si elles ne sont pas directement touchées par l'acte entrepris, dans la mesure où elles ont effectivement la personnalité juridique, que la défense des intérêts communs de leurs membres figure parmi leurs buts statutaires, que la majorité de leurs membres, ou du moins une grande partie de ceux-ci, sont personnellement touchés par l'acte attaqué et que ceux-ci bénéficieraient, à titre individuel, de la qualité pour agir (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4; ATF 136 II 539 consid. 1.1; ATF 130 I 26 consid. 1.2.1; ATF 130 I 82 consid. 1.3; Marantelli-Sonanini/Huber, in: op. cit., art. 48 n° 20). Lesdites conditions sont cumulatives (ATF 136 II 539 consid. 1.1). Si elles sont remplies la possibilité d'un recours

"corporatif" ou "égoïste" en faveur des intérêts communs des membres leur est reconnue pour des motifs d'économie de procédure (Moor/Poltier, p. 751; Bovay, p. 513 s.; ATAF 2007/20 consid. 2.3). Dans le cadre d'un tel pourvoi pour les membres les associations en leur propre nom ne défendent pas leurs propres intérêts mais ceux communs de leurs membres ou d'un grand nombre de ceux-ci en référence à leur but statutaire.

E. 3.3

En l'espèce l'OCVS est une association de droit privé faîtière d'intérêt public régie par la législation cantonale valaisanne (art. 6 de la loi du 27 mars 1996 sur l'organisation des secours [RSVS 810.8] et art. 2 de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'organisation des secours [RSVS 810.800]). Il lui incombe d'assurer la coordination de toutes les personnes et institutions publiques ou privées dans le domaine des secours dans le canton et d'assurer une centrale d'alarme et d'engagement sanitaire pour le bon déroulement des actions de secours coordonnées (art. 5 de la loi cantonale). Elle est définie par la loi cantonale en tant qu'organisation cantonale faîtière des secours regroupant tous les partenaires des secours en Valais. Sa reconnaissance d'intérêt public résulte de l'approbation de ses statuts par le Conseil d'Etat. L'Etat du Valais est représenté de droit dans les organes de l'association. L'OCVS soumet chaque année son budget et ses comptes au Conseil d'Etat pour approbation. Elle lui présente son rapport d'activité et son rapport de gestion (art. 6 de la loi cantonale). Le financement de l'OCVS est d'origine mixte. Il provient, notamment, du canton, du prélèvement d'une taxe différenciée sur chaque opération de secours dont le montant est fixé par l'organisation cantonale faîtière des secours et approuvé par le Conseil d'Etat, d'autres recettes provenant de l'OCVS (art. 14-20 de la loi). Le tarif des entreprises et institutions de secours engagées conformément à la loi cantonale fait l'objet de conventions entre les assureurs et fournisseurs de prestations membres de l'OCVS. Le tarif doit être différencié en fonction notamment des moyens de transport utilisés et de la nature de la prise en charge comme un sauvetage, un transport ou un transfert. Demeure réservée la législation fédérale en la matière (art. 21 de la loi cantonale). Selon l'art. 19 de l'ordonnance sur l'organisation des secours, les négociations entre assureurs et fournisseurs de prestations membres de l'OCVS se font par l'intermédiaire de l'OCVS ou sont soumises au préavis de l'OCVS (al. 1). En matière de tarif, le Conseil d'Etat intervient dans la mesure prévue par le droit fédéral (al. 3). Ce dernier alinéa renvoie à la compétence du Conseil d'Etat de fixer un tarif selon 47 LAMal si aucune convention tarifaire ne peut être conclue entre les fournisseurs de prestations et les assureurs. L'OCVS est régie par des statuts dans leur version adoptée le 10 avril 2013. Selon l'art. 4 qui a trait aux buts de l'association, outre ceux liés à ses activités en général de mise en place et de coordination des secours, la lettre c énonce que l'OCVS a pour but de "défendre les intérêts communs de ses membres en sauvegardant leur autonomie et en favorisant la recherche de solutions négociées et consensuelles". L'art. 5 traite des membres actifs et passifs. Au nombre des membres actifs, outre l'Etat, l'OCVS compte "toute entreprise ou institution ayant son siège social en Valais principalement active dans le domaine des secours représentée par une organisation qui est prise en considération par la planification". Les sociétés Air-Glacières SA et Air Zermatt AG sont deux entités membres actives dans le secours par hélicoptère parmi d'autres entités notamment de secours ambulanciers par voies terrestres, de sauveteurs sur terre, de médecins de secours (cf. supra G et le site internet de l'OCVS rubrique 'Forces d'interventions').

E. 4.1

Dans son recours l'OCVS conclut à l'admission du recours et à la réformation de la décision attaquée dans le sens d'un tarif des entreprises de secours hélicopté déterminé à charge des assureurs-maladie plus élevé que celui fixé par le Conseil d'Etat, subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants. L'OCVS n'a pas pris de conclusion quant à la suppression de la taxe d'intervention relative à la Centrale 144, alléguée dans le recours comme un élément de sa légitimation matérielle à recourir.

E. 4.2

En sa qualité de partie ayant participé à la prise de décision dont est recours (art. 48 al. 1 let. a PA), l'OCSV peut introduire un recours en vue de préserver ses propres intérêts directs aux conditions de l'art. 48 al. 1 PA (consid. 3.1). Sa légitimation formelle ("formelle Beschwer") est donnée. Reste à examiner les conditions matérielles (art. 48 al. let. b et c PA). N'étant pas prestataire de services dans le cadre des secours hélicoptés au sens de l'art. 35 al. 2 let. m LAMal, elle n'est cependant pas directement concernée par le tarif adopté applicable entre les entreprises de secours hélicoptés et les assureurs-maladie représentés par tarifsuisse sa ayant fait l'objet de la décision attaquée. Certes l'application d'un juste tarif permettant la viabilité à long terme de l'organisation des secours en Valais concerne l'OCVS plus que d'autres personnes et entités du fait qu'il lui appartient de mettre en place une structure de secours (art. 48 al. 1 let. b PA), mais l'OCVS n'a pas un intérêt direct à l'adoption d'un tarif différent de celui adopté par le Conseil d'Etat concernant les prestataires de services et les assureurs-maladie concernés, elle ne remplit pas à ce titre la condition de l'intérêt direct et concret de l'art. 48 al. 1 let. c PA. Dans son recours l'OCVS a fait valoir que la suppression de la taxe d'intervention, comme cela résultait selon elle du dispositif de la décision attaquée, justifiait de lui reconnaître pour ce motif la qualité pour recourir. Relativement à ce grief il sied de relever que la décision attaquée, à lecture de son dispositif, n'a rien décidé au sujet de cette taxe relevant de la législation cantonale (cf. supra 3.3), laquelle relève du financement cantonal de l'OCVS. Seules est objet de litige relevant du droit fédéral le tarif applicable entre les prestataires de services et les assureurs-maladies concernés (art. 46 al. 1 et 47 al. 1 LAMal). L'OCVS n'a à juste titre pas pris de conclusions propres dans son recours relativement à cette taxe d'intervention relevant du financement cantonal.

E. 4.3

Par son recours en faveur des intérêts des sociétés de secours hélicoptés, sans avoir agi explicitement en tant que représentante de celles-ci, l'OCVS a exercé un recours de nature corporative. Celui-ci requiert selon la jurisprudence (supra consid. 3.1) la personnalité juridique, le fait que la défense des intérêts communs des membres figure parmi les buts statutaires, le fait que la majorité des membres, ou du moins une grande partie de ceux-ci, soient personnellement touchés par l'acte attaqué et que ceux-ci bénéficieraient, à titre individuel, de la qualité pour agir. Ces conditions doivent être remplies en plus de celle d'avoir participé à la procédure devant l'autorité inférieure (art. 48 al. 1 PA et supra consid. 3.1). Indéniablement l'OCVS dispose, en tant qu'association régie par des statuts et ayant une organisation (art. 60 du Code civil [CC, RS 220]), de la personnalité juridique. Il ne fait pas de doute non plus que l'OCVS a participé à la prise de décision devant l'autorité inférieure. Elle a d'ailleurs été destinataire de la décision du Conseil d'Etat du 9 septembre 2015. Or en ayant recouru en faveur des intérêts économiques des sociétés de secours hélicoptés, l'OCVS n'a pas exercé un recours en référence aux intérêts communs des

membres ou à une grande partie de ceux-ci, lesquels sont nombreux (secours ambulanciers par voies terrestres, sauveteurs sur terre, médecins de secours; supra G et le site internet de l'OCVS rubrique 'Forces d'interventions'). Son recours ne s'est ainsi pas inscrit dans ses buts statutaires. En effet les conditions tarifaires des sociétés de secours hélicoptés ne sont pas des intérêts communs des membres de l'OCVS ou d'un grand nombre de ceux-ci. La qualité pour recourir de l'OCVS ne peut ainsi lui être reconnue sous l'angle du recours corporatif.

E. 4.4

Si l'on peut admettre que la viabilité des sociétés de secours hélicoptés participe de l'intérêt général de l'OCVS au fonctionnement des secours en général en Valais, cet intérêt est indirect, idéal relevant de l'art. 48 al. 2 PA, mais n'ouvre in casu pas de recours faute de disposition idoine de droit fédéral permettant à l'OCVS d'exercer un recours idéal.

E. 4.5

En l'espèce seules les personnes directement concernées peuvent agir pour défendre leurs intérêts. Tant la législation valaisanne que les statuts de l'OCVS ne confèrent à cet organisme, en matière de tarifs applicables entre les prestataires de services et les assureurs-maladie, que des compétences d'intercession en faveur de l'adoption de conventions tarifaires (art. 19 de l'ordonnance sur l'organisation des secours). Il s'ensuit de ce qui précède que la qualité pour recourir de l'OCVS contre la décision du Conseil d'Etat ayant imposé un tarif aux prestataires et assureurs-maladie représenté par tarifsuisse sa doit être niée. Il appartient ainsi aux seuls prestataires de services (Air-Glacières SA, Air Zermatt AG) et aux assureurs-maladie de défendre leurs intérêts devant l'autorité de recours.

E. 5

Vu la qualité de partie recourante et intimée niée à l'OCVS, il n'est pas à entrer en matière sur sa requête de suspension de procédure.

E. 6

L'argument de tarifsuisse sa et de l'autorité inférieure selon lequel rien ne s'oppose à ce que l'OCVS soit, dans le cadre des recours des prestataires de services et de tarifsuisse sa, invité à se faire entendre sort de l'objet du litige de la présente procédure. Le tribunal se limite en l'espèce à relever que dans le cadre de l'instruction d'un recours l'autorité peut inviter toute personne ou organisation dont l'information lui est utile à présenter ses observations. Ces personnes et organisations non parties à la procédure sont les "autres intéressés" ou participants ("andere Beteiligte") mentionnés à l'art. 57 al. 1 PA. Ceux-ci doivent se trouver dans une situation de proximité avec l'objet du litige, sans toutefois pouvoir se voir reconnaître la qualité de partie. Il s'ensuit qu'ils ne peuvent notamment pas prendre de conclusions propres quant à l'issue de la procédure, ni bénéficier du droit d'être entendu à moins de droits spéciaux aménagés par une loi spéciale. Il ne peut leur être mis des frais de procédure ni leur être alloué des dépens. L'autorité décide librement de les appeler à participer à une procédure si elle escompte obtenir par ce biais des informations complémentaires utiles et nécessaires pour la résolution du litige (cf. Moor/Poltier, op. cit., p. 287 s.; Frank Seethaler / Kaspar Plüss in: Waldmann/Weissenberger [Edit.], op. cit., art. 57 n° 15; André Moser in: Auer/Müller/Schindler, op. cit., art. 57 n° 6).

E. 7.1

Vu l'issue de la procédure, les frais de celle-ci, fixés à l'800 francs, sont mis à la charge de l'OCVS (art. 63 al. 1 PA, applicable par le truchement de l'art. 37 LTAF). Ils sont

compensés par l'avance de frais qu'elle a effectuée au cours de l'instruction par 5'000.- francs. Le montant de 3'200.- francs doit lui être restitué. Il n'est pas mis de frais de procédure à tarifsuisse sa dont le recours a mentionné la qualité d'intimée de l'OCVS compte tenu de la qualité d'adressataire de la décision dont est recours, qui a cependant soulevé à juste titre la question de la qualité de partie de l'OCVS laissant la question ouverte au stade du recours et l'a niée ensuite dans ses déterminations. Son avance de frais de 2'000.- francs versée en cours de procédure doit lui être restituée.

E. 7.2

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 gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (voir ég. les art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Vu notamment l'issue de la procédure niant la qualité de partie à l'OCVS, la conclusion prise par tarifsuisse sa dans ce sens dans ses déterminations du 3 décembre 2015, il se justifie d'allouer une indemnité de dépens à tarifsuisse sa de 500.- francs à charge de l'OCVS.

E. 8

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), les décisions en matière d'assurance-maladie rendues par le Tribunal de céans en application de l'art. 33 let. i LTAF et des art. 53 al. 1 et 90a LAMal ne peuvent pas être attaquées devant le Tribunal fédéral. Il entre en force par sa notification.

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