

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 109/2019

Arrêt du 8 avril 2019

Ile Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Seiler, Président,
Zünd et Aubry Girardin.
Greffier : M. Jeannerat.

Participants à la procédure

République et canton de Genève, agissant par le Conse il d'Etat,
recourant,

contre

X. _____ AG,
représentée par Me Pierre Banna, avocat,
intimée.

Objet

Autorisation d'exploiter une organisation d'aide et de soins à domicile,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 4 décembre 2018 (ATA/1299/2018).

Considérant en fait et en droit :

1.

En date du 3 avril 2018, le Département de l'emploi et de la santé du canton de Genève (ci-après: le Département cantonal) a refusé de délivrer à la société X. _____ AG, domiciliée à Zoug, l'autorisation d'exploiter une organisation d'aide et de soins à domicile sur le territoire du canton de Genève. Il a justifié son refus par le fait que la société ne disposait pas de locaux dans le canton, alors même qu'il s'agissait, selon lui, d'une condition indispensable à l'octroi d'une telle autorisation. La Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a admis, par arrêt du 4 décembre 2018, le recours déposé par la société X. _____ AG contre la décision précitée. Elle a annulé celle-ci et renvoyé la cause au Département cantonal pour qu'il rende une nouvelle décision au sens des considérants. Elle a en substance estimé qu'à l'aune du droit cantonal, l'exigence, pour une institution de santé, de disposer de locaux dans le canton de Genève n'était pas absolue, mais devait être appréciée au cas par cas, ce que n'avait pas fait le Département cantonal dans le cas d'espèce.

2.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la République et canton de Genève, agissant par son Conseil d'Etat, demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice précité et de confirmer la décision du Département cantonal du 3 avril 2018. Subsidièrement, elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à la Cour de justice pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Invoquant l'arbitraire, elle reproche à l'instance judiciaire cantonale d'avoir procédé à une appréciation manifestement insoutenable des faits et à une interprétation arbitraire du droit cantonal.

3.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

3.1. En l'espèce, l'arrêt attaqué, rendu en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), concerne une demande d'autorisation d'exploiter une organisation d'aide et

de soins à domicile dans le canton de Genève. Comme cette problématique relève du droit public et qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée, la voie du recours en matière de droit public est ouverte sur la base de l'art. 82 let. a LTF.

3.2. Dirigé contre un arrêt de renvoi de la Cour de justice ayant annulé la décision du Département cantonal du 3 avril 2018, le présent recours a été déposé par la République et canton de Genève, agissant par son Conseil d'Etat. Il convient dès lors de s'interroger sur la qualité pour recourir du canton.

3.3. L'art. 89 al. 2 LTF prévoit qu'une collectivité peut jouir de la qualité pour recourir au Tribunal fédéral à divers titres spécifiques. En l'occurrence, la République et canton de Genève ne relève d'aucune des hypothèses ancrées dans cette disposition. Elle ne prétend d'ailleurs pas le contraire dans son recours. Elle ne peut notamment pas invoquer une violation de son autonomie au sens de l'art. 89 al. 2 let. c LTF. De jurisprudence constante, un canton ne peut en effet pas se prévaloir d'une telle garantie à l'encontre d'un acte de puissance publique cantonal rendu par sa dernière instance judiciaire administrative (ATF 133 II 400 consid. 2.4.1 p. 405 s.; arrêt 2C 1023/2017 du 21 décembre 2018 consid. 3.2.1 et références citées). Le droit fédéral spécial ne confère en outre aucun droit de recours aux cantons, respectivement aux organes cantonaux d'exécution des assurances sociales, s'agissant de la surveillance des organisations de soins à domicile prodiguant des soins couverts par l'assurance-maladie obligatoire (cf. art. 89 al. 2 let. d LTF en lien avec art. 62 al. 2 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 [LPGA, RS 830.1] et art. 27 de l'ordonnance sur l'assurance-maladie du 27 juin 1995 [OAMal, RS 832.102] a contrario).

3.4. Reste à savoir si la République et canton de Genève peut en l'espèce fonder sa qualité pour recourir sur la norme générale de l'art. 89 al. 1 LTF, comme elle le prétend dans ses écritures.

3.5. Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de la faire, est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

Selon la jurisprudence, une collectivité publique peut fonder son recours sur cette disposition dans deux situations: lorsqu'elle est atteinte de la même manière qu'un particulier dans sa situation juridique ou matérielle, notamment s'il s'agit de sauvegarder son patrimoine administratif ou financier, ou lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique (" in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt ") et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1 p. 164; 140 I 90 consid. 1.2.2 p. 93 s. et les références citées). Lorsqu'il est porté atteinte à ses intérêts spécifiques, la collectivité publique peut ainsi se voir reconnaître la qualité pour recourir, pour autant qu'elle soit touchée de manière qualifiée (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3 p. 166; 140 I 90 consid. 1.2.2 et 1.2.4 p. 94; arrêt 2C 1105/2016 du 20 février 2018 consid. 1.3.1). Tel est le cas lorsque l'acte attaqué concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de sa compétence propre (ATF 137 IV 269 consid. 1.4 p. 274; arrêt 2C 282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 1.2 et les références citées). Un intérêt général à une correcte application du droit n'est cependant pas suffisant au regard de l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 140 I 90 consid. 1.2.2 p. 93; 135 II 156 consid. 3.1 p. 159; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47). Compte tenu de ces principes, la qualité pour recourir du canton dérivée de la disposition précitée ne doit être admise que de manière restrictive. Il convient en particulier de faire preuve d'une retenue particulière lorsque s'opposent des organes d'une même collectivité publique, notamment les autorités exécutives et judiciaires cantonales (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1 et 2.2 p. 164), ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'interpréter, respectivement d'appliquer du droit cantonal (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.2 p. 164 s.).

3.6. En l'occurrence, dans son arrêt, la Cour de justice a considéré qu'au regard de la loi genevoise sur la santé du 7 avril 2006 (LS/GE; RSGE K 1 03), une institution de santé n'était obligée de disposer de locaux dans le canton de Genève que si ceux-ci étaient nécessaires à l'exercice de son activité. Elle a ainsi opéré une interprétation du droit cantonal qui diverge de celle du Département cantonal - pour qui la disposition de locaux dans le canton constituerait une exigence absolue - avant d'ordonner à cette autorité de réexaminer s'il était véritablement nécessaire que la société X. _____ AG ait des locaux à Genève, afin d'y exercer une activité d'aide et de soins à domicile. Dans ce contexte, on peine à voir en quoi cet arrêt de renvoi toucherait la République et canton de Genève comme n'importe quel particulier, ni qu'il atteindrait celle-ci de manière importante dans ses prérogatives de puissance publique. Dans son recours, le Conseil d'Etat genevois, agissant au nom

et pour le compte du canton, prétend que la Cour de justice aurait apprécié les preuves et appliqué le droit de manière arbitraire et que l'exigence de disposer de locaux dans le canton de Genève serait manifestement donnée s'agissant de la société

X. _____ AG. Ce faisant, il demande au Tribunal fédéral de trancher un conflit interne quant à la juste application de normes cantonales. Or, comme exposé ci-avant, le simple intérêt à la juste application du droit ne confère pas au canton la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Il est certes possible que l'arrêt attaqué, en tant qu'il conclut qu'une institution de santé ne doit pas forcément disposer de locaux à Genève pour y déployer des activités, ait pour conséquence de compliquer la surveillance des prestataires de services dans le domaine de la santé, en particulier en matière de soins à domicile. Cela ne suffit toutefois pas à reconnaître que le canton serait en l'occurrence touché de manière qualifiée dans ses prérogatives de puissance publique, ce d'autant moins qu'il ressort de l'arrêt que les organisations de soins à domicile, telles que la société X. _____ AG, doivent satisfaire à d'autres conditions légales que l'exigence de locaux si elles entendent déployer des activités à Genève et que ces autres conditions permettent a priori d'assurer la protection des patients. Dans la motivation de son recours, le Conseil d'Etat genevois ne démontre pas que l'interprétation du droit cantonal préconisée par la Cour de justice empêcherait la République et canton de Genève de mener à bien sa politique cantonale en matière de santé et de satisfaire aux exigences légales fédérales et cantonales dans ce domaine. Il se contente de faire état de la difficulté de surveiller une organisation de soins à domicile domiciliée dans un autre canton et de l'intérêt pratique à pouvoir inspecter directement ses locaux à Genève, le cas échéant en urgence.

3.7. Sur le vu de ce qui précède, il convient de considérer qu'en l'espèce, la République et canton de Genève n'a pas qualité pour recourir au sens de l'art. 89 LTF.

3.8. Il s'ensuit que le recours déposé par la République et canton de Genève doit être déclaré irrecevable pour défaut de qualité pour recourir, sans qu'il soit au demeurant nécessaire d'examiner si l'arrêt de renvoi attaqué, en tant que décision incidente, pouvait faire l'objet d'un recours au sens de l'art. 93 al. 1 LTF.

4.

Il n'est pas imposé de frais judiciaire à charge du canton qui a agi dans l'exercice de ses attributions officielles sans que son intérêt patrimonial ne soit en cause (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Il n'est pas alloué de dépens, aucun échange d'écritures n'ayant été ordonné (art. 68 LTF).

par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué au Conseil d'Etat du canton de Genève, au mandataire de l'intimée, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), Berne.

Lausanne, le 8 avril 2019
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : Jeannerat