

BGer 2C_574/2015 vom 5. Februar 2016

Bundesgericht, 2016-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_574_2015

FR: TF 2C_574/2015 du 5 février 2016

IT: TF 2C_574/2015 del 5 febbraio 2016

Erwägungen

E. 1.1

Le présent litige concerne le retrait d'une autorisation d'exploiter une organisation d'aide et de soins à domicile fondé en particulier sur la loi genevoise du 7 avril 2006 sur la santé (LS/GE; RSGE K 1 03) qui relève du droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF . Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) dans une cause ne tombant pas sous le coup de l'une des exceptions prévues à l' art. 83 LTF . La voie du recours en matière de droit public est partant ouverte. Au surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) par la destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Il est par conséquent recevable, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.2

Les conclusions et griefs dirigés contre des décisions émanant d'autres instances que l'arrêt attaqué sont irrecevables en raison de l'effet dévolutif du recours auprès de la Cour de justice et de l'exigence d'épuisement des instances cantonales (cf. art. 86 al. 1 let . d LTF). Ainsi, les conclusions du recours tendant à l'annulation de l'arrêté du Département du 13 juin 2013 et de la décision du Médecin cantonal du 30 avril 2013 sont irrecevables (ATF 136 II 539 consid. 1.2 p. 543; arrêts 8C_47/2013 du 28 octobre 2013 consid. 4.2; 2C_886/2012 du 29 juin 2013 consid. 1, non publié in ATF 139 II 529), au même titre que le grief d'arbitraire et celui de violation de la liberté économique (pour avoir favorisé les intérêts économiques des concurrents), en ce qu'ils sont dirigés contre des tiers ainsi que contre les décisions du Médecin cantonal et du Département (cf. arrêt 2C_449/2013 du 21 février 2014 consid. 1.3 et les arrêts cités).

E. 2

La recourante se plaint en premier lieu de violation de son droit d'être entendue et d'arbitraire dans l'établissement des preuves.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF). Le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF), ce que la partie recourante doit démontrer d'une manière circonstanciée, conformément aux exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.4.3 p. 254 s.). La notion de "manifestement inexacte" correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 136 II 447 consid. 2.1 p. 450). En outre, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1

LTF).

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 137 III 208 consid. 2.2 p. 210; 134 I 140 consid. 5.2 p. 147 s.; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429).

E. 2.2

Dans la mesure où la Cour de justice a statué, par une appréciation anticipée, sur les demandes de preuves de la recourante, c'est bien plus uniquement d'appréciation inexacte de ces preuves que celle-ci souhaite se plaindre, et pas de violation de son droit d'être entendue, qui impliquerait plutôt que l'autorité n'ait pas statué sur un élément de preuve. Compte tenu de ce qui suit, cette différenciation n'est toutefois pas déterminante.

E. 2.3

Dans la partie de son mémoire relative à l'établissement inexact des faits, la recourante a énuméré treize éléments de fait qui n'auraient pas été établis par l'autorité précédente. Elle n'a par contre pas contesté les faits retenus par celle-ci. Or, à la fin de son énumération, la recourante s'est contentée d'affirmer, dans des termes très généraux, en quoi ces faits pouvaient avoir une influence sur l'issue de la cause. Toutefois, les explications données, c'est-à-dire que le Médecin cantonal ait prétendument cherché à obtenir le transfert des clients de la recourante, que ce médecin et le Département n'aient pas montré suffisamment d'intérêts aux améliorations apportées au service de la recourante et qu'il n'y ait pas eu de procédure disciplinaire à l'encontre de la recourante, sont des éléments sans pertinence quant à l'issue de la cause. Force est dès lors de constater que l'argumentation de la recourante ne remplit pas les conditions de l' art. 106 al. 2 LTF .

Plus loin dans son mémoire de recours, la recourante a encore cité une dizaine d'éléments qui, selon elle, seraient constitutifs de violation de son droit d'être entendue. Outre le fait que certains de ces éléments sont les mêmes que ceux avancés dans le cadre du grief d'établissement inexact des faits, la recourante n'explique pas en quoi ceux-ci auraient une incidence sur l'issue de la cause (art. 106 al. 2 LTF). Quand bien même il faudrait considérer que la motivation de la recourante est suffisante, force serait de constater, à l'instar de la Cour de justice, que les éléments retenus par cette dernière, c'est-à-dire les divers rapports du Groupe risque, suffisent à statuer sur le retrait de l'autorisation en cause. Par exemple, un expert médical, qui n'aurait de toute façon pas pu se prononcer sur des questions de droit (la recourante demande que cet expert se prononce sur les conditions d'application de la loi cantonale; cf. ATF 130 I 337 consid. 5.4.1 p. 345), n'aurait pas eu la possibilité de procéder à nouveau aux inspections inopinées effectuées par le Groupe risque, qui a au demeurant consigné les résultats de ces inspections dans des rapports (l'interprétation de ceux-ci échéant à la Cour de justice). Les éventuelles plaintes contre d'autres établissements n'auraient pas non plus eu d'incidences sur la présente cause. En

outre, le prétendu formulaire qui ne serait ni daté, ni signé, sur le vu des nombreux manquements attestés, n'est pas non plus à ce point déterminant qu'il aurait une incidence sur l'issue de la cause. Les autres éléments de la longue liste dressée par la recourante n'ont pas plus d'incidence, raison pour laquelle il convient de rejeter le recours en tant qu'il porte sur une violation du droit d'être entendu.

Faute d'établissement inexact des faits et de violation du droit d'être entendu par la Cour de justice, le Tribunal fédéral ne prendra pas lui-même de mesures probatoires au sens de l' art. 55 LTF pour établir les faits précités, qui sont sans pertinence quant à l'issue de la cause.

E. 2.4

Pour le surplus, dans un chapitre intitulé " EN FAIT " et contenu sur un peu plus de 50 pages, la recourante présente ses vision et appréciation des faits de manière purement appellatoire, sans exposer en quoi les conditions de l' art. 97 al. 1 LTF seraient réunies. Un tel mode de faire étant inadmissible, le Tribunal fédéral vérifiera la correcte application du droit sur la seule base des faits retenus par l'autorité précédente.

E. 3.1

La recourante invoque " la violation du droit concernant la décision d'irrecevabilité du recours du 13 mai 2013 contre la décision du (Service cantonal) du 30 avril 2013". Elle estime que la Cour de justice serait allée au-delà de ses conclusions et n'aurait pas dû qualifier la décision précitée de décision incidente, au sens de l'art. 57 de la loi genevoise du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA/GE; RSGE E 5 10). Or, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let . c, d et e LTF), l'on ne peut invoquer la violation du droit cantonal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF e contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine cependant de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 136 II 304 consid. 2.5 p. 314; arrêt 2C_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 2.1). En l'espèce, le mémoire de la recourante ne remplit pas ces conditions, raison pour laquelle le recours, en tant qu'il porte sur une violation de la procédure cantonale et en particulier de l' art. 57 LPA /GE, doit être déclaré irrecevable sur ce point. Dans la mesure où il conviendrait d'entrer en matière, il faudrait constater que la solution de l'autorité précédente, qui a déclaré le recours à l'encontre de la décision du Médecin cantonal du 30 avril 2013 irrecevable, n'est pas arbitraire. Il est en effet pleinement soutenable de considérer que suite au prononcé de la restitution de l'effet suspensif par la Cour de justice, cette décision n'a déployé aucun effet jusqu'au prononcé de la décision au fond par le Département, le 13 juin 2013.

De plus, pour autant qu'on comprenne la recourante, le recours est également irrecevable dans la mesure où celle-ci critique la légalité " interne et externe " de la procédure cantonale ayant conduit à l'adoption de l'arrêté du 13 juin 2013. Elle n'explique en effet nullement en quoi la décision de l'autorité précédente serait arbitraire.

E. 3.2

Le recours doit également être déclaré irrecevable en ce que la recourante, citant l' art. 8 al. 2 Cst. , se plaint de discrimination. Selon elle, son administrateur président est le seul ressortissant africain à diriger une organisation d'aide et de soins à domicile et elle serait

l'unique institution à avoir été sanctionnée aussi lourdement. Outre que la recourante se fonde sur des faits qui n'ont pas été retenus par l'autorité précédente et qu'il est douteux que la motivation du recours à ce propos remplisse les conditions de l' art. 106 al. 2 LTF , l' art. 8 al. 2 Cst. , qui interdit les différences de traitement ayant pour base ou pour motif une caractéristique personnelle par laquelle des personnes ou des groupes de personnes se distinguent les uns des autres (cf. ATF 138 I 265 consid. 4.2 p. 267 s.; 136 I 297 consid. 7.1 p. 306; ATF 134 I 56 consid. 5.1 p. 61 s.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1087), a trait aux caractéristiques naturelles des êtres humains (cf. ATF 139 I 242 consid. 5.3 p. 255 et les références citées). La recourante étant une personne morale, elle ne saurait a priori s'en prévaloir. Au demeurant, l'art. 130 LS/GE, sur lequel la Cour de justice s'est fondée et qui prévoit la possibilité pour l'autorité de retirer une autorisation d'exploiter une institution de santé (cf. consid. 4.2 ci-dessous), ne comporte aucune référence - ni directement, ni indirectement - à l'origine des administrateurs de ces institutions. L'autorité précédente ayant examiné la situation de la recourante à la lumière des seules dispositions de la LS/GE et de la jurisprudence y relative, c'est en vain que celle-ci se plaint d'une discrimination du fait de l'origine de son administrateur.

E. 3.3

La recourante, citant l' art. 26 Cst. , se prévaut encore d'une violation de la garantie de la propriété. Selon elle, le retrait de son autorisation d'exploiter une organisation d'aide et de soins à domicile sans aucune indemnité équivaut à " une restriction à la propriété " ou " à une expropriation directe ou indirecte ". Il est ici également douteux que sa motivation remplisse les conditions de l' art. 106 al. 2 LTF . Quand bien même cela devait être le cas, la garantie de la propriété s'étend - outre à la propriété des biens meubles et immeubles - aux droits réels restreints, aux droits contractuels, aux droits de la propriété intellectuelle, à la possession, ainsi qu'aux droits acquis des citoyens face à la collectivité (ATF 128 I 295 consid. 6a p. 311), ces derniers ne pouvant résulter que d'une loi, d'un acte administratif ou d'un contrat de droit administratif (arrêt 1C_570/2010 du 10 avril 2012 consid. 3.1 et les références citées; cf. BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 20 ad art. 26 Cst. , VALLENDER/HETTICH, in St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3

e éd. 2014, n° 21 ss ad art. 26 Cst.). Cette disposition protège donc les droits patrimoniaux concrets des propriétaires, c'est-à-dire par exemple celui de conserver sa propriété, d'en jouir, de l'aliéner (AUER/ MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les droits fondamentaux, 3

e éd. 2013, n° 807). La délivrance d'une autorisation de police ne bénéficie pas d'une protection de la situation acquise (arrêt 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 5.3). Il est donc fort incertain que l'autorisation octroyée à la recourante par le Département tombe dans le champ de protection de l' art. 26 Cst. Cette question demeure toutefois de rester indécise, les conditions de l' art. 36 Cst. , permettant une restriction de la garantie de la propriété, étant en l'occurrence données (cf. consid. 4 ci-dessous).

E. 4

En définitive, la recourante se plaint d'une restriction de sa liberté économique, protégée par l' art. 27 Cst.

E. 4.1

Selon l' art. 27 al. 1 Cst. , la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 p. 172; 135 I 130 consid. 4.2 p. 135; 134 I 214 consid. 3 p. 215 s.). Conformément à l' art. 36 al. 1 Cst. , toute restriction d'un droit fondamental doit par ailleurs être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi (ATF 139 I 280 consid. 5.1 p. 284 et les références citées); les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). En cas de restriction grave, le Tribunal fédéral examine librement et avec plein pouvoir d'examen si l'exigence de l'intérêt public et le principe de la proportionnalité sont respectés. Il laisse cependant une certaine liberté à l'autorité disciplinaire dans le choix de la sanction à prononcer, à condition qu'elle respecte le principe de la proportionnalité (cf. arrêt 2C_500/2012 du 22 novembre 2012 consid. 3.2). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175 s.; 135 I 233 consid. 3.1 p. 245 s.; 134 I 221 consid. 3.3 p. 227).

E. 4.2

Le retrait définitif de l'autorisation d'exploiter une institution de santé constitue une restriction grave à la liberté économique (cf. ATF 125 I 322 consid. 3b p. 326 s.; arrêts 2C_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 7.1; 2C_500/2012 du 22 novembre 2012 consid. 3.2). Il n'est pas contesté qu'il repose sur une base légale, à savoir l'art. 130 LS/GE, qui prévoit en particulier que l'autorisation d'exploiter une institution de santé peut être limitée ou retirée (al. 1) et que si l'institution ne remédie pas à la situation aux conditions et dans les délais fixés par le Département, l'autorisation est retirée (al. 2). Reste à examiner s'il est justifié par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité, ce que la recourante conteste.

E. 4.3

En l'occurrence, la LS/GE vise notamment à contribuer à la promotion, à la protection, au maintien et au rétablissement de la santé des personnes (art. 1 al. 1 LS/GE). Elle vise en outre à garantir une égalité d'accès de chacun à des soins de qualité (art. 1 al. 2 LS/GE). La protection de la santé publique constitue ainsi l'intérêt public en cause. Plus particulièrement, s'agissant d'aide et de soins prodigués à domicile sur des personnes très fréquemment amoindries, que ce soit physiquement ou psychologiquement, les mesures prises à l'encontre d'une institution soumise à la surveillance de l'Etat ont principalement pour but de maintenir l'ordre dans les institutions, d'en assurer le fonctionnement correct, d'en sauvegarder le bon renom et la confiance des citoyens envers ces institutions, ainsi que de protéger le public contre celles qui pourraient manquer des qualités nécessaires.

E. 4.4

La recourante critique l'examen de la nécessité de la mesure et estime qu'une sanction autre que le retrait définitif de son autorisation d'exploiter aurait pu être prononcée. Elle semble également critiquer le fait que la Cour de justice ait accordé plus de poids à l'intérêt public

qu'à son intérêt privé.

Outre le fait qu'elle fonde une grande partie de son argumentation relative à la proportionnalité sur des faits qui n'ont pas été retenus par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), force est de constater que la recourante ne saurait prétendre à une mesure moins incisive, ce principalement en raison de son incapacité à remédier aux dysfonctionnements constatés et à la gravité de ces derniers. En effet, chacune des inspections de la recourante a fait l'objet d'un rapport complet et précis. A chaque fois, ce rapport lui a été communiqué et celle-ci a été invitée à corriger les éléments qui n'étaient pas en règle. On relèvera encore que les problèmes ne se limitent pas à la distribution de médicaments, raison pour laquelle on ne saurait limiter la mesure à une interdiction d'une telle distribution. C'est bien plus en raison du fait que la recourante, pour quelque raison que ce soit, n'a pas donné une suite favorable aux demandes d'améliorations qui lui étaient adressées qu'un retrait de son autorisation s'impose. Dans ces conditions, la mesure prononcée par le Département et confirmée par la Cour de justice n'apparaît pas comme disproportionnée, dès lors qu'une limitation de l'autorisation ou une restriction limitée dans le temps, sur le vu du comportement de la recourante, n'auraient pas permis d'atteindre le but de protection des patients. Les carences importantes dans les soins dispensés par les employés de la recourante constituent également un argument déterminant dans la nécessité de la mesure confirmée par l'autorité précédente.

Cette mesure apparaît en outre d'autant moins disproportionnée que, comme l'a relevé à juste titre l'autorité précédente, la clientèle de la recourante correspond principalement à des personnes isolées, à faible mobilité et souffrant pour certaines de troubles cognitifs. L'intérêt privé de la recourante doit par conséquent céder le pas à l'intérêt public, considéré comme prépondérant dans une telle constellation. Ces personnes doivent en effet pouvoir s'en remettre entièrement à ses soins et avoir pleine confiance en elle.

E. 4.5

En résumé, les manquements constatés sont d'une telle importance que c'est à juste titre que la Cour de justice a confirmé le retrait de l'autorisation d'exploiter une organisation d'aide et de soins à domicile. Cette mesure constitue une restriction admissible de la liberté économique de la recourante.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF) Il n'est pas octroyé de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

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