

# GE\_GERICHTE ATA/922/2014 vom 25. November 2014

GE Cour de justice, 2014-11-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_922\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_922_2014)

FR: GE\_GERICHTE ATA/922/2014 du 25 novembre 2014

IT: GE\_GERICHTE ATA/922/2014 del 25 novembre 2014

## Regeste

Résumé: Recours de cliniques privées vaudoises contre le refus par le département genevois en charge de la santé de payer des factures établies par ces cliniques pour des patients résidant à Genève pour les cas relevant du libre choix du patient, soit dans lesquels il n'avait pas accordé de garantie préalable ou pour des situations d'urgence. Le département ayant formulé son refus par simple courrier, la chambre procède à l'examen du caractère décisionnel ou non de ce courrier. Après avoir conclu qu'il s'agissait bien d'une décision et déclaré les recours recevables, l'affaire est renvoyée au département, sa décision n'étant pas suffisamment motivée.

## Erwägungen

### E. 12

octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C\_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/238/2013 du 16 avril 2013 consid. 3a; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 269 ss n. 783 ss).

c. Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'un acte de l'administration visant à régler des situations déterminées, mais qui s'adresse à un nombre indéterminé de personnes (ATF 134 II 272 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 185 n. 2.2.1.2). A ainsi été considéré comme tel un arrêté suspendant l'augmentation du traitement du personnel d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313 consid. 2a).

- 14/20 - A/1006/2014

d. Le régime des décisions générales est hybride. Il emprunte à la fois à celui de la décision et à celui de la norme (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 278 n. 809. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en oeuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272, consid. 3.2 p. 280 ; 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5 ; 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est susceptible de faire l'objet d'un recours direct (ATF 126 II 300 consid. 1 ; ATF 125 I 313 consid. 2b p. 316 s ; 112 Ib 249 consid. 2b p. 251 s) mais elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 279 n. 810 ; Pierre MOOR/Étienne

POLTIER, op. cit., p. 202 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit., n. 930).

e. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA). Dans un tel cas, une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice, ou retard non justifié, si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA). 5)

En l'espèce, le courrier du 2 octobre 2013 adressé par le département à l'ensemble des cliniques privées, au nombre desquelles les recourantes les informaient que seules les factures relatives aux hospitalisations qui auraient fait l'objet d'une autorisation préalable par le Service de la santé publique du canton de Vaud seraient remboursées. Vis-à-vis des recourantes, il a manifesté par cette communication sa volonté arrêtée de mettre fin à un droit qu'il leur avait été reconnu jusque-là en se fondant sur une interprétation nouvelle de la loi, alors que jusque-ici, il leur avait remboursé leurs factures pour les frais d'hospitalisation de patients genevois. La communication adressée à chacune des recourantes a produit, dès sa réception, des effets sur leur situation juridique actuelle et future. C'est en s'y référant, au demeurant, que les services du département ont par la suite refusé systématiquement d'entrer en matière sur le règlement desdites factures. Ce faisant, la chambre administrative retiendra que le département a pris vis-à-vis de chacune des recourantes une décision de principe, qui peut être qualifiée de générale, laquelle constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA. 6)

Dans la mesure où une décision est intervenue le 2 octobre 2013, le département échappe à tout grief de déni de justice. Les recours ne peuvent cependant être rejetés à partir de ce seul constat car la procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire et celle de l'application d'office du droit, la

- 15/20 - A/1006/2014 chambre administrative établissant les faits d'office (art. 19 LPA) et disant le droit sans être limitée par les moyens soulevés par les parties (art. 69 al. 1 LPA).

En effet, dès lors que l'on admet que le courrier du 2 octobre 2013 constitue une décision, il reste à déterminer si la démarche des recourantes, qui s'en prennent chacune à la décision qu'il contient au travers des griefs qu'elles formulent contre le refus du département de s'acquitter des factures qu'elles lui ont adressé après le 2 octobre 2013, ne constitue pas en réalité un recours contre cette décision.

La réponse à cette question doit être affirmative. Même si les recourantes ont affirmé, par l'intitulé de leurs recours, recourir pour déni de justice, la teneur de leurs conclusions permet d'admettre qu'elles s'en prenaient au refus que l'intimé leur avait signifié le 2 octobre 2014 de prendre dorénavant en charge les factures des patients genevois, à la charge de l'AOS, hospitalisés dans le canton de Vaud et que leur contestation était dirigée contre cette décision. 7)

Il s'agit de déterminer si les recours déposés le 4 avril l'ont été en temps utile.

La décision de refus du département du 2 octobre 2013 constitue une décision finale. Contre une telle décision, le délai de recours est de trente jours (art. 62 al. 1 let. a LPA). À l'échéance de ce délai, à moins d'être contestées devant l'instance de recours, les décisions entrent en force de chose décidée et déploient leurs effets. 8)

Selon l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions administratives doivent notamment être désignées comme telles et indiquer les voies et délais de recours disponibles pour les contester. De jurisprudence constante, l'absence de mention des voies de droit dans une décision constitue un vice formel qui rend sa notification irrégulière (ATF 125 V 65 consid. 4 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 303 n. 884 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 349 n. 2.2.8.3). 9) a. Une notification irrégulière ne peut entraîner de préjudice pour les parties (art. 47 LPA). L'absence de mention des voies de droit est un vice formel susceptible d'avoir pour effet non pas que la décision soit invalidée pour ce motif, mais que le délai de recours ne court pas ou doit être restitué (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 522 n. 1575 ; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. II, 2ème éd., 2002, p. 304 et les références citées). En effet, la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 I 249 consid. 6 qui concerne une problématique de notification en matière civile ; 122 I 97 consid. 3a.aa ; 111 V 149 consid. 4c), même si, selon le Tribunal fédéral, le fait de reconnaître un effet guérisseur au succès factuel d'une notification viciée comporte le risque, souligné par une partie de la doctrine, d'avoir pour conséquence que le respect des

- 16/20 - A/1006/2014 exigences légales soit peu à peu abandonné, ces dernières étant réduites à de simples règles d'ordre et les justiciables étant déchus du droit d'obtenir des communications transmises par la voie et selon les modalités légales (ATF 132 I 249 consid. 6 et la doctrine citée).

b. Ce principe général découle des règles de la bonne foi qui, conformément à l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), imposent également des devoirs à l'autorité dans la conduite d'une procédure (ATF 123 II 231 ; 119 IV 330 consid. 1c ; 117 Ia 297 consid. 2 ; ATA/141/2013 du 11 mars 2014 consid. 9 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 271 ; Jean-François EGLI, La protection de la bonne foi dans le procès in Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, 1992, p. 228).

c. Le principe constitutionnel de la bonne foi rappelé ci-dessus s'applique également aux administrés dans leurs rapports avec l'autorité. Cette règle tempère la portée de la restitution des délais imposée par l'art. 47 LPA lorsqu'une décision omet de mentionner les voies de droit. Ainsi, la restitution de délai n'est pas automatique. Celle-ci doit être examinée, d'après les circonstances du cas concret. Il s'agit de déterminer si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice en s'en tenant aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme (ATF 131 I 153 consid. 4 p. 158 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_318/2009 du 10 décembre 2009 consid. 3.3 et les références citées ; ATA/147/2013 du 5 mars 2013 consid. 4.a ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit., p. 354 n. 1645/1646 ; Jean-François EGLI, op. cit., p. 231 ss).

En particulier, une décision, même notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déferée au juge dans un délai raisonnable (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_216/2012 du 5 avril 2013 consid. 3.1 ; 2C\_318/2009 précité consid. 3.3 et les références citées ; ATA/147/2013 précité). Le destinataire d'une décision, reconnaissable comme telle, mais sans indication de voie ni de délai de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits. On peut attendre de lui qu'il se renseigne auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué et, qu'une fois renseigné, il agisse en temps utile (ATF 119 IV 330 consid. 1c p. 332 ; 112 Ib 417 consid. 2d p. 422 ;

111 Ia 280 consid. 2b p. 282 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_318/2009 précité consid. 3.3 et les références citées ; ATA/458/2010 du 29 juin 2010 ; ATA/185/2006 du 28 mars 2006 consid. 6 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.7.4 ; Jean-François EGLI, op. cit., p. 232).

En l'occurrence, les recourantes ne sont pas restées inactives à la suite de la réception du courrier du 2 octobre 2013. Tout d'abord, elles ont interpellé la DGS de façon coordonnée à travers Vaud Cliniques, par leurs courriers des 1er et 20 novembre 2013, puis à nouveau le 21 janvier 2014. À chaque fois, elles ont

- 17/20 - A/1006/2014 demandé le règlement des factures ou requis, à défaut, une décision formelle du département. Lorsque le département a répondu à ces courriers, il n'a jamais fait état de ce qu'il considérait avoir déjà statué. Il n'a pas non plus transmis les trois courriers précités à la chambre de céans, ainsi que l'art. 11 al. 3 LPA lui commandait de faire. Au contraire il a répondu à Vaud Cliniques le 10 février 2014 qu'il se prononcerait formellement sur cette demande, laissant entendre qu'aucune décision n'avait été prise. C'est dans ce contexte d'incertitude que le 28 février 2014, Vaud Cliniques a mis en demeure le département de prendre une décision au 7 mars 2014, puis que, devant le silence de celui-ci, le 4 avril 2014, les cliniques privées ont recouru pour déni de justice, en prenant les conclusions rappelées ci-dessus. Ce n'est que dans sa réponse au recours du

#### **E. 14**

juillet 2014 que le département, changeant de position, a considéré et admis que son courrier du 2 octobre 2013 constituait déjà une décision formelle.

Dans ce contexte incertain, imputable en partie aux atermoiements du département face aux courriers que les recourantes lui avaient adressés à la suite de son courrier du 2 octobre 2013, on ne peut faire le reproche aux recourantes d'avoir tardivement saisi la justice par leurs recours du 4 avril 2014. 10) Leurs recours, dirigés contre la décision du 2 octobre 2014, sont recevables sous l'angle du respect du délai de recours. Ils le sont également au regard des autres critères de l'art. 65 LPA, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière à leur sujet. 11) La jurisprudence du Tribunal fédéral a également déduit du principe du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'obtenir une décision motivée (136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 136 I 184 consid. 2.2 p. 88 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., 2011, p. 521 n. 1573). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_997/2011 du 3 avril 2012 consid. 3 ; 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 3.1 ; 9C\_831/2009 du 12 août 2010 et les arrêts cités ; ATA/268/2012 du 8 mai 2012).

L'obligation de motiver est d'autant plus stricte lorsqu'elle repose sur un pouvoir de libre appréciation de l'autorité, lorsqu'elle porte gravement atteinte à un droit constitutionnel de l'intéressé, lorsque l'affaire est particulièrement complexe, lorsqu'il s'agit d'une dérogation à une règle légale ou lorsque l'autorité adopte un changement de pratique (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 351 n. 2.2.8.3 et les références citées).

En l'occurrence, la décision du département du 2 octobre 2013 communiquée à chacune des recourantes n'était pas d'une portée anodine pour ses destinataires. Elle remettait en effet en question une pratique administrative sur laquelle celles-ci s'étaient jusque-là fondées pour fournir des prestations de santé à des patients domiciliés dans le canton de Genève, et elle était susceptible

- 18/20 - A/1006/2014 d'engendrer des conséquences financières importantes pour les cliniques privées. Dans ce contexte, si le département désirait se fonder à l'avenir sur une telle décision pour dorénavant refuser la prise en charge de factures qu'il avait honorées jusque-là, il se devait de mentionner dans sa décision les moyens de droit leur permettant de la contester.

De plus, si le courrier rappelle le principe du libre choix de l'hôpital, l'existence d'une liste LAMal genevoise et se réfère d'une manière générale à la LAMAL, les bases légales sur lesquelles l'autorité a fondé son changement d'interprétation de la loi en faisaient défaut. La question de la conformité au droit de la position adoptée par le département le 2 septembre 2013 ne s'impose pas sur la base d'une interprétation littérale des textes légaux, comme le révèlent les échanges ultérieurs qui sont intervenus entre les recourantes et la DGS. Les décisions du 2 octobre 2013 ne sont pas de simples décisions de routine et d'application d'un principe établi, mais un changement de pratique sur des règles relativement récentes et qui sont susceptibles d'interprétation divergente. Dans un tel contexte, l'interprétation de la LAMal retenue par le département impliquait une explication juridique détaillée, exposée dans la décision au travers d'une motivation précise qui n'y figure pas, exigence d'autant plus grande qu'elle n'a pas fait l'objet d'une phase de concertation préalable lors de laquelle les destinataires concernés et identifiés auraient pu se déterminer préalablement.

Au vu de l'enjeu pour les parties, voire pour les tiers assurés, l'exigence d'une décision conforme sur le plan matériel aux exigences posées par l'art. 46 LPA, au-delà du rappel des voies de droit, soit mentionnant expressément son caractère décisionnel et contenant une motivation, était d'autant plus importante. Sous ces deux derniers angles, la décision du 2 octobre 2013 était imparfaite et par celle-ci le département a violé une deuxième fois le droit d'être entendu des recourantes, sous l'angle, cette fois-ci, de leur droit à se voir notifier des décisions motivées. 12) Les éléments en possession de la chambre administrative ne permettent pas, dans le cadre de cette procédure, de réparer devant elle les vices constatés dans la décision attaquée. Pour cette raison, la décision du 2 octobre 2013 sera annulée et la cause renvoyée au département pour la notification d'une nouvelle décision générale portant sur le remboursement des frais d'hospitalisation dans les cliniques privées des patients résidant à Genève à la charge de l'AOS, et qu'elle soit valablement notifiée aux recourantes, sauf à ce que l'autorité intimée ne préfère régler la totalité du différend par la notification de décisions individuelles et concrètes réglant également la question des factures en souffrance. En toute hypothèse, lesdites décisions devront être motivées et indiquer les voies et délais de recours.

- 19/20 - A/1006/2014 13) Au vu de ce qui précède, les recours du 9 avril 2014 seront admis en tant qu'ils concernaient la décision du 2 octobre 2013 et les causes renvoyées au département pour nouvelles décisions au sens des considérants. 14) Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à chacune des recourantes (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*