

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/647/2024-EXPLOI

ATA/926/2024

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 6 août 2024**

**1<sup>re</sup> section**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_ SA**

représentée par Me Betsalel ASSOULINE, avocat

**recourante**

contre

**DIRECTION GÉNÉRALE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

représentée par Me Stephan FRATINI, avocat

**intimée**

---

## EN FAIT

**A. a.** A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève a pour but l'exploitation d'un centre esthétique. Elle est inscrite au registre du commerce (ci-après : RC) du canton de Genève depuis le 8 avril 2005 sous l'IDE CHE-1\_\_\_\_\_. Elle constitue une succursale de A\_\_\_\_\_ SA, dont le siège se trouve à B\_\_\_\_\_, inscrite au RC du C\_\_\_\_\_ le 25 novembre 2003 sous le n° FL-2\_\_\_\_\_.

**b.** Le 24 février 2021, A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève a déposé auprès du département du développement économique, devenu depuis lors le département de l'économie et de l'emploi (ci-après : le département), une demande d'aide financière pour cas de rigueur, pour l'année 2021, dans le contexte de la crise sanitaire et économique du Covid-19. Dans le formulaire en ligne, elle a indiqué l'IDE CHE-1\_\_\_\_\_ et A\_\_\_\_\_ SA comme nom de l'entreprise.

**c.** A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève et l'État de Genève, soit pour lui le département, ont signé une convention d'octroi de contribution à fonds perdu le même jour. Le contrat mentionne sur sa première page A\_\_\_\_\_ SA (« nom de l'entreprise ») et CHE-1\_\_\_\_\_ comme IDE.

**d.** Le 10 mars 2021, le département a octroyé à A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève une aide financière de CHF 641'330.-.

Des contrôles pourraient être effectués *a posteriori* pour vérifier l'exactitude des informations fournies, cet examen pouvant, le cas échéant, s'effectuer sur la base de nouveaux documents dont la production pourrait être requise. Une aide perçue à tort devrait être restituée.

**e.** Le 6 décembre 2022, le département, soit pour lui la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (ci-après : DG DERI), a ordonné à A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève de rembourser le montant de CHF 641'330.-.

La société, en tant que succursale, était considérée comme un établissement sans personnalité juridique ne pouvant ni contracter ni solliciter une aide pour cas de rigueur. L'aide financière avait donc été perçue indûment.

**f.** A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève a formé réclamation contre cette décision le 29 décembre 2022. Elle a notamment soutenu qu'une succursale étrangère était éligible à l'aide financière et qu'elle-même était le « siège de fait » du groupe.

**g.** Par décision du 21 avril 2023, la DG DERI a rejeté la réclamation. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

**B. a.** Le 11 décembre 2023 a été déposée une demande de reconsidération auprès de la DG DERI, au nom et pour le compte de A\_\_\_\_\_ SA (et non plus A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève).

Le siège effectif de la société était situé à Genève et ce n'était qu'auprès du canton de Genève qu'elle s'acquittait de ses obligations sociales. Elle avait entrepris toutes les démarches nécessaires afin de liquider la maison mère. Cette modification serait effective en janvier 2024. Elle devait être qualifiée de société ayant son siège en Suisse et non de filiale.

Vu les directives claires du législateur sur les conditions relatives à l'octroi d'un prêt et le rapport intermédiaire publié par le Conseil fédéral le 29 novembre 2023, la décision du 21 avril 2023 omettait de prendre en considération un certain nombre d'éléments déterminants.

**b.** Le 3 janvier 2024 a été inscrite au RC de Genève A\_\_\_\_\_ SA (IDE CHE-3\_\_\_\_\_) dont le siège se trouve à Genève.

L'extrait du RC mentionne ce qui suit : « Transfert de siège de l'étranger en Suisse selon décision du 20.12.2023 (art. 161 et ss LDIP et 126 ORC). Raison sociale, forme juridique, siège et autorité étrangère compétente pour l'inscription avant la soumission au droit suisse: A\_\_\_\_\_ S.A. (FL-2\_\_\_\_\_), société anonyme de droit du C\_\_\_\_\_, à B\_\_\_\_\_, LIE, inscrite au registre du commerce de la Principauté du C\_\_\_\_\_ ».

**c.** Par décision du 23 janvier 2024, la DG DERI a « rejeté » la demande de reconsidération.

Les éléments contenus dans le courrier du 11 décembre 2023 ne constituaient pas des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants que la société ne pouvait pas connaître ou invoquer dans la procédure précédente, en particulier en ce qui concernait son rattachement économique à Genève. Au demeurant, ces éléments ne l'auraient pas amenée à modifier sa décision du 6 décembre 2022.

**C. a.** Par acte remis à la poste le 23 février 2024, A\_\_\_\_\_ SA, sous ce nom, a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation. Elle a sollicité la comparution des parties.

A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève était en cours de radiation. Le siège de la société avait été déplacé à Genève dès le 3 janvier 2024, lieu de fait de l'activité de la société, laquelle exerçait désormais exclusivement sous la raison sociale A\_\_\_\_\_ SA.

Elle pouvait bénéficier d'une aide à fonds perdu. La succursale disposait de la personnalité juridique et était indépendante. Le siège de la société à B\_\_\_\_\_ était un siège purement de fait. Le siège réel s'était toujours trouvé à Genève. La société ne disposait pas de locaux propres à B\_\_\_\_\_ ni d'employés et n'y avait aucune activité.

La décision entreprise consacrait une violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité.

b. La DG DERI a conclu au rejet du recours, précisant que la demande de reconsidération était irrecevable et qu'elle avait refusé d'entrer en matière.

c. La recourante n'ayant pas répliqué dans le délai imparti à cet effet – et prolongé à sa demande –, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

## EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La recourante sollicite l'audition des parties.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_700/2022 du 28 novembre 2022 consid. 3 et les références citées). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). En outre, il n'implique pas le droit à l'audition orale ni à celle de témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

2.2 En l'espèce, la recourante a pu faire valoir ses arguments par écrit et a produit les pièces qu'elle jugeait nécessaires pour appuyer ses allégués. Les éléments sur lesquels elle souhaiterait être interrogée, soit principalement les activités respectives de A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève et de A\_\_\_\_\_ SA (B\_\_\_\_\_) ne sont pas pertinents pour la solution du litige, comme cela sera vu ci-après. Le dossier contient suffisamment d'éléments pour que le litige soit tranché en connaissance de cause.

Ainsi, et par appréciation anticipée des preuves déjà fournies, l'audition des parties ne sera pas ordonnée.

3. Le recours a pour objet le refus de la DG DERI d'entrer en matière sur la demande de reconsidération formée par la recourante, quand bien même elle s'est prononcée à titre subsidiaire sur les griefs soulevés au fond et les a écartés.

3.1 Selon l'art. 48 al. 1 LPA, les demandes en reconsidération de décisions prises par les autorités administratives sont recevables lorsqu'un motif de révision au sens de l'art. 80 let. a et b existe (let. a) ; les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision (let. b).

L'autorité administrative qui a pris une décision entrée en force n'est obligée de la reconsidérer que si sont réalisées les conditions de l'art. 48 al. 1 LPA. Une telle obligation existe lorsque la décision dont la reconsidération est demandée a été prise sous l'influence d'un crime ou d'un délit (art. 80 let. a LPA) ou que des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants existent, que le recourant ne pouvait connaître ou invoquer dans la procédure précédente (art. 80 let. b LPA ; faits nouveaux « anciens » ; ATA/734/2024 du 18 juin 2024 consid. 2.1 ; ATA/512/2024 du 23 avril 2024 consid 3.1 et l'arrêt cité).

Une telle obligation existe également lorsque la situation du destinataire de la décision s'est notablement modifiée depuis la première décision (art. 48 al. 1 let. b LPA). Il faut entendre par là des faits nouveaux « nouveaux », c'est-à-dire survenus après la prise de la décision litigieuse, qui modifient de manière importante l'état de fait ou les bases juridiques sur lesquels l'autorité a fondé sa décision, justifiant par là sa remise en cause. Pour qu'une telle condition soit réalisée, il faut que survienne une modification importante de l'état de fait ou des bases juridiques, ayant pour conséquence, malgré l'autorité de la chose jugée rattachée à la décision en force, que cette dernière doit être remise en question (ATA/734/2024 précité consid. 2.1 et les arrêts cités).

**3.2** Une demande de reconsidération ne doit pas permettre de remettre continuellement en cause des décisions entrées en force et d'éluider les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 136 II 177 consid. 2.1). C'est pourquoi, en principe, l'administré n'a aucun droit à ce que l'autorité entre en matière sur sa demande de reconsidération, sauf si une telle obligation de l'autorité est prévue par la loi ou si les conditions particulières posées par la jurisprudence sont réalisées (ATF 120 Ib 42 consid. 2b). La procédure de reconsidération ne constitue pas un moyen de réparer une erreur de droit ou une omission dans une précédente procédure (ATF 111 Ib 211 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, n. 1417).

**3.3** Saisie d'une demande de réexamen, l'autorité doit procéder en deux étapes : elle examine d'abord la pertinence du fait nouveau invoqué, sans ouvrir d'instruction sur le fond du litige, et décide ou non d'entrer en matière. Un recours contre cette décision est ouvert, le contentieux étant limité uniquement à la question de savoir si le fait nouveau allégué doit contraindre l'autorité à réexaminer la situation (ATF 117 V 8 consid. 2a ; 109 Ib 246 consid. 4a). Ainsi, dans la mesure où la décision attaquée ne porte que sur la question de la recevabilité de la demande de réexamen, le recourant ne peut que contester le refus d'entrer en matière que l'autorité intimée lui a opposé, mais non invoquer le fond, des conclusions prises à cet égard n'étant pas recevables (ATF 126 II 377 consid. 8d ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_115/2016 du 31 mars 2016 consid. 5 ; 2C\_172/2013 du 21 juin 2013 consid. 1.4). Si la juridiction de recours retient la survenance d'une modification des circonstances, elle doit renvoyer le dossier à l'autorité intimée, afin que celle-ci le reconsidère (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif

général, 2014, n. 2148), ce qui n'impliquera pas nécessairement que la décision d'origine sera modifiée (ATA/342/2024 du 5 mars 2024 consid. 3.4 ; Thierry TANQUEREL, *op.cit.*, n. 1429 p. 493).

**3.4** Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de Covid-19 (loi Covid-19 - RS 818.102).

L'art. 12 de la loi Covid-19, dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2021, applicable au cas d'espèce, prévoit qu'à la demande d'un ou de plusieurs cantons, la Confédération peut soutenir les mesures de ces cantons pour les cas de rigueur destinées aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique (al. 1). Le Conseil fédéral règle les détails dans une ordonnance (al. 4).

Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance Covid-19 cas de rigueur - RS 951.262).

Dans sa version jusqu'au 31 décembre 2021, applicable au cas d'espèce, son art. 2 prévoit que l'entreprise doit avoir la forme juridique d'une entreprise individuelle, d'une société de personnes ou d'une personne morale ayant son siège en Suisse (al. 1). Elle a un numéro d'identification des entreprises (IDE ; al. 2).

**3.5** Une succursale est une partie d'une entreprise principale qui dispose durablement de ses propres installations où elle exerce une activité analogue à celle de l'entreprise principale et qui jouit d'une certaine indépendance financière et commerciale (ATF 117 II 85 consid. 3). La succursale n'a pas la personnalité juridique. Elle ne peut pas ester en justice, ni être poursuivie (ATF 120 III 11 consid. 1a ; 90 II 192 consid. 3a). Elle ne peut pas non plus être représentée ; les « représentants de la succursale » sont les représentants de l'entreprise principale (arrêt du Tribunal fédéral 4A\_476/2021 du 6 juillet 2022 consid. 3.1 et les références citées). Les succursales sont inscrites au RC du lieu où elles se trouvent (art. 931 al. 2 CO).

**3.6** En l'espèce, la DG DERI a refusé d'entrer en matière sur la demande de reconsidération, au motif qu'aucune des conditions de l'art. 48 LPA n'était réalisée.

La recourante allègue qu'il existerait une preuve nouvelle et un fait nouveau : le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 29 novembre 2023 sur les crédits Covid-19 garantis par un cautionnement solidaire et le transfert du siège de A\_\_\_\_\_ SA (FL-2\_\_\_\_\_) en Suisse le 3 janvier 2024, tous deux intervenus après le prononcé des décisions des 10 mars 2021, 6 décembre 2022 et 21 avril 2023.

Or, il ressort des lois précitées ainsi que de leur but que l'entreprise requérante doit revêtir la forme juridique requise et posséder un siège en Suisse au moment du dépôt de la demande. La recourante ne conteste cependant pas que A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève était une succursale au moment du dépôt de la demande, raison pour laquelle, d'une part, elle ne pouvait bénéficier d'une aide

financière et, d'autre part, le remboursement de celle-ci lui a été réclamé. Elle n'apporte aucun élément qui permettrait de remettre en cause son statut juridique au moment du dépôt de la requête. Le transfert du siège de A\_\_\_\_\_ SA (FL-2\_\_\_\_\_) à Genève le 3 janvier 2024 n'y change rien, puisqu'il a eu lieu plus de trois ans après, et ne saurait ainsi avoir un effet rétroactif sur le droit à l'aide financière, ce d'autant plus que le lieu du siège de la société principale n'a eu aucune influence sur la prise de décision.

Par ailleurs, en soutenant qu'une succursale serait éligible à l'aide financière et que le siège réel du groupe se serait toujours trouvé à Genève, la recourante tente de faire réparer une éventuelle erreur de droit, résultant de la décision sur réclamation du 21 avril 2023 qu'elle n'a pas contestée, ce qui n'est pas admis dans une procédure de reconsidération. En outre, les éléments dont elle se prévaut à l'appui de son argumentaire, notamment le fait que le siège de la société à B\_\_\_\_\_ aurait toujours été un siège « purement de fait », lui étaient déjà connus au moment du prononcé de la décision de remboursement du 6 décembre 2022, puisqu'elle en avait déjà fait état dans sa réclamation du 29 décembre 2022. Elle ne saurait ainsi s'en prévaloir comme faits ou moyens de preuves nouveaux dans le cadre de la présente procédure.

Enfin, le rapport intermédiaire du Conseil fédéral ne constitue pas une modification notable des circonstances, puisqu'il s'agit exclusivement d'un document qui pose des constats très généraux, notamment sur la façon dont les contrôles ont été effectués pour les demandes de crédit Covid-19 jusqu'à concurrence de CHF 500'000.- (information disponible sous la page Internet <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/84870.pdf>, page (n° 45) consultée le 29 juillet 2024). Contrairement à ce qu'allègue la recourante, il n'est dès lors pas susceptible de fournir des informations sur la façon dont sa situation de l'intéressée a été analysée par le département. Enfin, le transfert du siège de A\_\_\_\_\_ SA (FL-2\_\_\_\_\_) à Genève le 3 janvier 2024 ne constitue pas non plus une modification notable des circonstances, pour les motifs déjà évoqués, en particulier le fait que ce transfert n'a aucune influence sur le statut de succursale de A\_\_\_\_\_ SA, B\_\_\_\_\_, succursale de Genève, y compris et surtout au moment – déterminant – du dépôt de l'aide financière.

La DG DERI a donc refusé à bon droit d'entrer en matière sur la demande de reconsidération.

Le recours sera dès lors rejeté. Une telle issue rend superflue l'analyse des griefs au fond soulevés par la recourante.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

---

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 23 février 2024 par A\_\_\_\_\_ SA contre la décision de la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation du 23 janvier 2024 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de A\_\_\_\_\_ SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Betsalel ASSOULINE, avocat de la recourante, ainsi qu'à Me Stephan FRATINI, avocat de l'intimée.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

B. SPECKER

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

