

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/955/2012-ANIM

ATA/196/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 avril 2012

1^{ère} section

dans la cause

Madame B _____

représentée par Me Peter Schaufelberger, avocat

contre

**VILLE DE GENÈVE - SERVICE DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ESPACE
PUBLICS**

EN FAIT

1. Le 16 mars 2012, le service de la sécurité et de l'espace publics (ci-après : SSEP) de la Ville de Genève (ci-après : la ville) a envoyé à Madame B_____, domiciliée 2, place X_____ à Genève, un avis de contravention (réf. PO - N° 206103 006 2).

Un rapport de contravention avait été dressé à son encontre le mardi 10 janvier 2012 à 9h35. Il lui était reproché d'avoir enfreint le « principe de non-souillure du domaine public, des cultures et des espaces naturels ». Les bases légales mentionnées étaient les art. 18 al. 2, 21 al. 1, 37 et 40 de la loi sur les chiens du 18 mars 2011 (LChiens - M 3 45). Une amende de CHF 400.- était infligée à Mme B_____, auxquels s'ajoutaient CHF 60.- d'émolument.

Au verso étaient reproduits notamment les art. 212 à 217 du code de procédure pénale genevois du 29 septembre 1977 (CPPG - abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2011).

2. Par acte posté le 26 mars 2012, Mme B_____ a interjeté recours contre l'avis de contravention précité auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à l'admission du recours et à la constatation de la nullité de la décision attaquée, subsidiairement à son annulation.

Le recours était adressé dans le délai indiqué à l'art. 41 al. 2 LChiens, soit dix jours, et visait une mesure prononcée en vertu de la LChiens, au sens de la disposition précitée.

La LChiens ne mentionnait aucune autorité compétente. Seul son règlement d'application (règlement d'application de la LChiens du 27 juillet 2011 - Rchiens - M 3 45.01) désignait le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) comme autorité compétente pour faire respecter la législation sur les chiens. Le SSEP n'était donc pas compétent à cet effet, et sa décision était nulle de plein droit ; de plus, les dispositions que citait ce service à propos des voies et délais de recours étaient abrogées depuis plus de quatorze mois.

Au surplus, Mme B_____ contestait avoir commis toute infraction. Elle n'était pas en Suisse le jour des faits. Ce n'était pas elle qui était mise en cause par les agents municipaux mais une personne de nationalité philippine, Monsieur Y_____ qu'elle ne connaissait pas et à qui elle n'avait jamais confié ses chiens. Une méprise pouvait être intervenue du fait que l'un des chiens qu'elle possédait avait perdu sa plaquette de contrôle à la fin de l'année 2011.

3. Sur ce, la cause a été gardée à juger sans qu'une réponse n'ait été sollicitée du SSPE.

EN DROIT

1. Selon l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (al. 1) ; sauf exception prévue par la loi, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6, al. 1, let. a et e, et 57 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).
2. En droit administratif, les sanctions ou mesures administratives - le premier de ces vocables devant être pris dans un sens très large - comprennent classiquement les mesures d'exécution forcées et les mesures répressives. Les premières ont pour but d'établir ou de rétablir une situation conforme au droit, notamment en assurant les moyens de faire exécuter les décisions rendues par l'administration. Elles ne supposent pas l'existence d'une faute de la part de l'administré. On range dans les mesures de ce type la poursuite pour dettes, l'exécution par équivalent (ordinaire ou immédiate), et la contrainte ou exécution directe (E. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^e éd., Zurich 2010, n. 1134 ss ; P. TSCHANNEN/U. ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^e éd., Berne 2009, chap. 32 n. 6 ss ; T. JAAG, *Sanktionen im Verwaltungsrecht*, in *Wirtschaft und Strafrecht - Festschrift für Niklaus Schmid zum 65. Geburtstag*, Zurich 2001, pp. 559-583).

Les mesures répressives ne permettent pas d'établir ou de rétablir une situation conforme au droit. Elles se réfèrent dès lors à un état de fait révolu, et supposent l'existence d'une faute. On range dans les mesures répressives les sanctions disciplinaires, les sanctions de type pénal (telles qu'amende, peine pécuniaire et peine privative de liberté), ainsi que l'infraction d'insoumission aux actes de l'autorité, prévue à l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) (*ibid.*).

Le contentieux lié aux mesures administratives, y compris les amendes administratives, est régi au plan cantonal par la LPA.

3. Par ailleurs, la législation prévoit des amendes pénales, c'est-à-dire des contraventions au sens de l'art. 103 CP. Dans le domaine du droit pénal fondamental, les cantons ne peuvent prévoir des contraventions que dans les limites de l'art. 335 CP, tandis qu'en matière de droit pénal accessoire, ils ont pleine compétence, conformément à l'art. 123 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) pris *a contrario*.

Les contraventions pénales de droit cantonal sont régies par la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), qui renvoie sur le fond à l'application de la partie générale du CP (art. 1 al. 1 let. a LPG). Pour ce qui est du contentieux, l'art. 8 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale du 27 août 2009 (LaCP - E 4 10) prévoit l'application du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0 ; entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011) à titre de droit cantonal supplétif.

4. Les art. 37 à 42 LChiens sont regroupés dans un chapitre intitulé « Mesures et sanctions ».

Les agents de la force publique et tout autre agent ayant mandat de veiller à l'observation de la loi et de son règlement d'application, notamment les agents de la police municipale et les gardes-faune, sont compétents pour prendre les dispositions nécessaires afin de prévenir ou faire cesser les actes illicites et pour dresser des procès-verbaux de contravention (art. 37 LChiens, sous note marginale « constatation des infractions »).

L'art. 39 al. 1 LChiens recense une série de mesures administratives allant de l'obligation de suivre des cours d'éducation canine à l'interdiction de détenir un chien, en passant par l'euthanasie du chien concerné.

Sous note marginale « dispositions pénales », l'art. 40 al. 1 LChiens prévoit que les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'application sont passibles de l'amende, sous réserve des dispositions pénales contenues dans la législation fédérale sur la protection des animaux.

Dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de LChiens, le Conseil d'Etat a émis les considérations suivantes :

« Al. 1 : Le département est habilité, sans préjudice du prononcé des mesures administratives prévues à l'art. 39, à dénoncer au service des contraventions tout contrevenant à la loi ou au règlement (art. 212 du code de procédure pénale, du 29 septembre 1977 - E 4 20). En d'autres termes, toute violation de la loi ou du règlement est passible tant d'une mesure administrative que d'une amende pénale, lesquelles peuvent être cumulées. S'agissant des mesures pénales, celles-ci peuvent consister en une amende, mais également en l'une des peines prévues aux art. 26 et ss de la loi fédérale sur la protection des animaux (RS 455). Le plafond de l'amende prévu par l'art. 106, al. 1 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (RS 311.0), de CHF 10'000.-, est applicable sous réserve des amendes qui peuvent être infligées en application de la loi fédérale sur la protection des animaux qui s'élèvent jusqu'à CHF 20'000.-.

Al. 2 : S'agissant de la tentative et de la complicité, il convient de mentionner expressément leur punissabilité, conformément à l'art. 105, al. 2 du

code pénal suisse, qui prévoit qu'elles ne sont punissables en matière de contraventions, que lorsque cela est expressément prévu dans la loi » (PL 10531, p. 50).

Enfin, selon l'art. 41 LChiens, les mesures prononcées en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'application peuvent faire l'objet d'un recours à la chambre administrative.

5. En matière pénale, selon l'art. 17 al. 1 CPP, applicable à titre de droit cantonal supplétif (étant précisé qu'une loi formelle cantonale peut de toute façon déroger au droit cantonal supplétif), les cantons peuvent déléguer la poursuite et le jugement de contraventions à des autorités administratives.

Lorsque des autorités administratives sont instituées en vue de la poursuite et du jugement des contraventions, elles ont les attributions du ministère public (art. 357 al. 1 CPP) ; les dispositions sur l'ordonnance pénale sont applicables par analogie à la procédure pénale en matière de contraventions (art. 357 al. 2 CPP).

Le prévenu peut former opposition contre l'ordonnance pénale devant le Ministère public, par écrit et dans les dix jours (art. 354 al. 1 let. a CPP). En cas d'opposition, le Ministère public administre les autres preuves nécessaires au jugement de l'opposition (art. 355 al. 1 CPP). Après l'administration des preuves, le Ministère public décide : a. de maintenir l'ordonnance pénale ; b. de classer la procédure ; c. de rendre une nouvelle ordonnance pénale ; ou d. de porter l'accusation devant le tribunal de première instance (art. 355 al. 3 CPP).

Le service des contraventions est compétent pour poursuivre et juger les contraventions (art. 11 al. 1 LaCP). Lorsque la loi désigne une autre autorité administrative, cette dernière est seule habilitée à poursuivre et juger les contraventions spécialement placées dans sa compétence (art. 11 al. 2 LaCP). Le tribunal de première instance compétent pour statuer sur les contraventions est le Tribunal de police, conformément à l'art. 96 al. 1 LOJ.

6. En l'espèce, la décision attaquée prononce une amende. Elle s'intitule « avis de contravention » et se réfère expressément à la disposition pénale que constitue l'art. 40 LChiens. Quant aux voies de recours mentionnées dans la décision, même si - de manière fort regrettable - les dispositions citées sont obsolètes, elles se rapportent au contentieux pénal.

L'avis de contravention attaqué n'est ainsi pas une mesure administrative, mais une amende pénale.

Dès lors, la chambre administrative n'est pas compétente à raison de la matière, et déclarera le recours irrecevable sans instruction complémentaire, conformément à l'art. 72 LPA.

7. Le principe selon lequel une indication erronée des voies de recours ne doit pas nuire au justiciable prévaut tant en procédure administrative (art. 47 LPA) qu'en procédure pénale (ATF 117 Ia 119 ; A. KUHN/Y. JEANNERET, Code de procédure pénale suisse - commentaire romand, n. 33 ad art. 81 CPP).

La cause sera dès lors renvoyée au SSEP pour prononcé d'une nouvelle décision avec indication correcte des voie et délai d'opposition, traitement de l'opposition au sens des art. 355 et 357 CPP, ou renvoi au service des contraventions s'il s'estime incompétent.

8. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 et 2 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 750.- sera allouée à la recourante, à la charge de la Ville de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

se déclare incompétente à raison de la matière ;

déclare irrecevable le recours interjeté le 26 mars 2012 par Madame B_____ contre l'avis de contravention de la Ville de Genève - service de la sécurité et de l'espace publics du 16 mars 2012 ;

renvoie la cause au sens des considérants à la Ville de Genève - service de la sécurité et de l'espace publics ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Madame B_____ une indemnité de procédure de CHF 750.-, à la charge de la Ville de Genève ;

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 du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Peter Schaufelberger, avocat de la recourante, ainsi qu'à la Ville de Genève - service de la sécurité et de l'espace publics.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Hurni, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :