

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2586/2004-IEA

ATA/121/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 8 mars 2005

dans la cause

Madame M._____

représentée par Me Jacques Barillon, avocat

contre

OFFICE VÉTÉRINAIRE CANTONAL

EN FAIT

1. Le 17 juillet 2004, Madame Z. _____ M. _____, fille de Madame M. _____ et domiciliée avec elle dans le canton de Genève, a acquis dans le canton de Fribourg une chienne de race American Staffordshire Terrier (ci-après : Am'staff), alors âgée de deux mois.

2. Le 21 juillet 2004, Mme Z. _____ M. _____ a fait vacciner sa chienne chez le vétérinaire et lui a fait poser une puce électronique.

3. Le 17 septembre 2004, elle s'est présentée à l'office vétérinaire cantonal (ci-après : l'OVC ou l'office), accompagnée de sa mère, pour annoncer qu'elle avait acquis un chiot Am'staff auprès d'une connaissance, dont la chienne avait eu dix petits. Elle a toutefois refusé de donner les coordonnées de cette éleveuse.

A l'occasion de cette visite, l'OVC a informé les intéressées que l'origine du chiot n'était pas conforme aux dispositions légales genevoises. Un délai de deux semaines a été fixé à la propriétaire pour restituer l'animal à l'éleveuse ou le placer auprès d'un tiers domicilié hors du canton de Genève, attestation à l'appui.

4. Par courrier du 20 septembre 2004, l'OVC a confirmé à la propriétaire la teneur de l'entretien précité et lui a imparti un délai échéant le 4 octobre 2004 pour prendre l'une ou l'autre des mesures ordonnées.

5. a. Le 6 octobre 2004, Mme Z. _____ M. _____ a sollicité un délai supplémentaire pour répondre aux exigences de l'office. Elle avait presque trouvé une solution, mais il lui fallait encore un peu de temps pour la mettre au point, car elle voulait être sûre que la personne à qui elle confierait son chiot soit digne de confiance.

b. Le 7 octobre 2004, l'OVC a prolongé le délai accordé à Mme Z. _____ M. _____ jusqu'au 25 octobre 2004.

6. A l'occasion d'un appel téléphonique de Mme G. _____, directrice de la Société Genevoise pour la Protection des animaux (ci-après : la SGPA), a informé l'OVC que Mme Z. _____ M. _____ lui avait demandé d'établir un contrat d'adoption pour le chiot Am'staff au nom de Mme M. _____, ce qu'elle avait refusé.

L'OVC a confirmé le bien-fondé de la décision de la SGPA.

7. Le 22 octobre 2004, un contrat d'adoption a été conclu entre la Société vaudoise pour la Protection des animaux (ci-après : la SVPA), à qui Mme Z. _____ M. _____ avait confié le chiot, et la mère de cette dernière.

8. Le 25 octobre 2004, Mme Z. _____ M. _____ a indiqué à l'OVC que « conformément à vos directives, j'ai déposé mon chiot Am'staff dans le canton de Vaud, à la SPA de Lausanne ». Le contrat d'adoption au nom de la nouvelle propriétaire, à savoir Mme M. _____, était produit en annexe.
9. Le même jour, l'OVC a informé l'ancienne propriétaire qu'en procédant de cette manière, elle avait manifestement contourné la loi. La nouvelle détentrice du chien n'était autre que sa propre mère, laquelle était non seulement domiciliée dans le canton de Genève, mais encore à la même adresse qu'elle. La situation du chien n'était toujours pas conforme à la loi et Mme Z. _____ M. _____ devait le retourner définitivement, avec attestation à l'appui, à l'éleveuse ou à la SVPA jusqu'au 3 novembre 2004, faute de quoi les mesures qui s'imposaient seraient prises.
10. Le 29 octobre 2004, Mme M. _____ a répondu à l'OVC. Elle avait agi en accord avec la loi, encouragée dans cette démarche par les responsables de la SVPA. Au surplus, elle a souligné qu'un « changement radical de propriétaire aurait présenté un déséquilibre pour la chienne ».
- Elle a encore précisé que les chiens adoptés à la SPA faisaient l'objet de visites de la part des inspecteurs de cette société et qu'elle avait l'intention de se mettre en contact avec un club de chiens spécialisé dans l'éducation des molosses.
11. Le 19 novembre 2004, l'OVC a procédé au séquestre définitif de la chienne Am'staff détenue par Mmes E. _____ et Z. _____ M. _____.
- Il ne fallait pas exagérer l'effet potentiellement néfaste d'un changement de propriétaire pour un chien. De plus, Mme M. _____ et sa fille portaient l'entière responsabilité de la situation : celle-ci ne se serait pas produite si elles avaient pris contact avec l'OVC avant d'acquérir le chiot ou si elles lui avaient immédiatement annoncé cette acquisition, comme l'exigeait la loi. Leur comportement constituait un abus de droit caractérisé, la cession de l'animal à la SVPA étant fictive.
12. Le 17 décembre 2004, Mme M. _____ a recouru auprès du Tribunal administratif. Elle a notamment soutenu que la loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens du 1^{er} octobre 2003 (LEEDC – M 3 45) violait principe de la légalité, que ses dispositions sur l'acquisition et la détention des chiens ne respectaient pas le principe de la proportionnalité, que la liste des chiens réputés dangereux établie par le règlement relatif aux chiens dangereux du 27 juin 2001 (RCD – M 3 50.05) était arbitraire et, enfin, que la décision de séquestre attaquée portait atteinte à la garantie de la propriété.
13. Le 4 février 2005, l'OVC a maintenu sa position. Il conclut au rejet du recours.

14. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 lit. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. De jurisprudence constante, le Tribunal administratif a admis sa compétence pour contrôler, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la constitutionnalité de la légalité des lois et règlements. Son pouvoir s'exerce aussi bien par rapport au droit fédéral que par rapport à la constitution cantonale (ATA/274/2004 du 30 mars 2004, consid. 4 ; ATA/224/2004 du 16 mars 2004, consid. 5 ; ATA/815/2001 du 4 décembre 2001, consid. 2 ; SJ 1998 I 268, 269 ; R. ZIMMERMAN, L'évolution récente du contrôle préjudiciel de la constitutionnalité des lois en droit genevois in RDAF 1988 p. 13 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991, 4^{ème} éd., p. 101). Le Tribunal administratif entrera donc en matière.
3. La recourante allègue une violation du principe de la légalité et soutient que les cantons ne disposeraient que de la compétence d'édicter des prescriptions d'application et d'exécution de la loi fédérale sur la protection des animaux du 9 mars 1978 (LFPA – RS 455). Partant, le législateur genevois serait allé au-delà de la compétence normative qui lui est octroyée par la LFPA, en légiférant sur des matières qui ne relèvent pas strictement de la protection des animaux.
 - a. Selon l'article 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), les cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Le corollaire de ce principe est que les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).

En matière de détention de chiens, différentes législations sont à considérer au niveau fédéral : le code des obligations, le code pénal, la loi sur la protection des animaux et la loi sur les épizooties. La LFPA exécute le mandat constitutionnel de l'article 80 Cst. en vertu duquel la Confédération légifère sur la protection des animaux. Le but de la LFPA est de régler le comportement qu'il y a lieu d'observer à l'égard des animaux (art. 1 al. 1 LFPA). Toutefois, elle ne contient aucune prescription sur le comportement des animaux à l'égard des êtres humains. Il en va de même de l'ordonnance sur la protection des animaux du 27 mai 1981 (OPAn – RS 455.1), qui règle notamment la détention de chiens (art. 31 OPAn) et la manière de les traiter (art. 34 OPAn), ainsi que des directives qui régissent différents éléments de la détention et la manière de traiter les chiens.

En cas d'accidents par morsures de chiens en particulier, la LFPA considère le problème avant tout sous l'angle des agissements de l'homme vis-à-vis de l'animal qui pourraient provoquer un comportement d'agression du chien et qui seraient répréhensibles dans le cadre de la protection des animaux. Toutefois, elle est lacunaire s'agissant des mesures visant à empêcher de tels accidents. Selon l'office vétérinaire fédéral (ci-après : l'OVF), la LFPA est souvent peu utilisable dans la pratique, en particulier en ce qui concerne la détention des chiens et l'élevage. C'est pourquoi elle est actuellement en révision.

b. Les accidents par morsure de chiens en tant que tels relèvent de la sécurité publique, qui est de la compétence des cantons et non de la Confédération. Ces accidents sont considérés par l'OVF comme un problème dont la genèse est multifactorielle (<http://www.bvet.admin.ch/tierschutz/00231/00233/00956/index.html?lang=fr> [état au 7 mars 2005]). La problématique des chiens dangereux considérée sous tous ses aspects, relève dès lors de nombreuses législations, tant fédérales que cantonales, mais également communales. Au niveau fédéral, le projet de nouvelle LFPA contient notamment un article sur les buts de l'élevage et un article sur la formation des éducateurs et dresseurs d'animaux.

Au niveau cantonal, la conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a proposé, en novembre 2000, la création d'un groupe de travail composé de représentants des offices fédéraux et cantonaux dans le but d'élaborer une ordonnance modèle à l'intention des autorités cantonales. L'OVF a été mandaté par le Conseil fédéral pour mettre sur pied le groupe de travail chargé d'élaborer les recommandations aux cantons. Ces recommandations donnent la ligne directrice que le groupe de travail de la Confédération conseille, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante aux cantons. Elles mettent en évidence quelles mesures peuvent être prises dans le cadre des législations cantonales pour la protection des personnes.

Certains cantons disposaient déjà d'une loi sur les chiens qu'ils ont parfois complétée (Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Lucerne, Neuchâtel, St. Gall, Valais), tandis que d'autres ont entamé des travaux préparatoires (Tessin, Vaud). Ainsi, on constate que la question de la répression ciblée sur les chiens à problèmes et leurs détenteurs est dévolue pour l'essentiel aux cantons.

c. Dans ce contexte, le canton de Genève a édicté le règlement relatif aux chiens dangereux le 27 juin 2001 et la loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens le 1^{er} octobre 2003. C'est le seul canton qui dispose de textes législatifs touchant toute la filière canine : de l'éleveur au détenteur en passant par le courtier. De l'avis de l'OVF, il s'agit d'un outil législatif innovateur, ambitieux et visionnaire, car global.

Au vu de ce qui précède, la conformité au droit supérieur de la législation genevoise en matière de chiens dangereux, soit la LEEDC, et le RCD ne fait aucun doute. Le grief de la recourante à cet égard sera donc écarté.

4. La recourante allègue que les articles 15 et 23 LEEDC violeraient le principe de la proportionnalité en relation avec la garantie de la propriété.

a. La garantie de la propriété est un droit constitutionnel consacré par l'article 26 Cst. Propriétaire du chiot litigieux en vertu du contrat d'adoption du 22 octobre 2004, la recourante est fondée à s'en prévaloir. Toutefois, les droits constitutionnels peuvent être légalement restreints à certaines conditions. Selon l'article 36 alinéa 3 Cst. en particulier, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Le principe de la proportionnalité 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 il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les références citées).

b. En l'espèce, il s'agit de dire si un acte matériel, dont il est admis qu'il est d'intérêt public ou d'ordre public, satisfait aux principes de l'adéquation, de la subsidiarité et de la nécessité (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, 536).

La LEEDC prévoit que les chiens appartenant à des races dites d'attaque ne peuvent être acquis qu'auprès d'un élevage affilié à un club cynologique suisse ou auprès d'un organisme de protection des animaux suisses, reconnu d'utilité publique (art. 15 LEEDC). En cas d'inobservation de cette disposition, le département peut, aux termes de l'article 23 LEEDC, notamment ordonner les mesures suivantes :

- a) l'obligation de prendre des cours d'éducation canine ;
- b) la castration ou la stérilisation des chiens ;
- c) l'interdiction d'élever des chiots ;
- d) l'interdiction de détenir un chien ;
- e) le séquestre provisoire ou définitif du chien ;
- f) la mise à mort du chien.

Partant, il convient d'examiner si les mesures susmentionnées satisfont aux principes d'adéquation, de subsidiarité et de nécessité.

c. Dans les deux premiers mois de sa vie, un chiot passe par des phases cruciales de développement, comme l'acquisition de l'inhibition à la morsure, notamment. Si ces deux premiers mois ne se déroulent pas dans des conditions optimales, que les éleveurs affiliés connaissent et pour lesquelles ils font l'objet d'un contrôle de portées, le chiot ne pourra plus acquérir ces autocontrôles de base qu'aucune éducation ne pourra venir combler par la suite. Partant, s'assurer que les chiots sont issus d'un élevage affilié permet de diminuer le risque d'avoir des chiots pas ou peu équilibrés.

Cette exigence vise non seulement la protection des animaux, mais représente également une garantie de qualité, tant pour l'autorité en vertu du principe de précaution, que pour l'acheteur. Dans le cas des chiens dits dangereux, dont les caractéristiques morphologiques peuvent entraîner des morsures graves, cette prudence est élémentaire. Le Tribunal ne voit pas quelle autre mesure serait à même de garantir un contrôle adéquat des conditions d'élevage des chiens dangereux. Par conséquent, l'exigence de l'article 15 LEEDC satisfait aux principes d'adéquation, de subsidiarité et de nécessité.

S'agissant de l'article 23 LEEDC - en tant qu'il propose une liste de mesures possibles dont la gravité varie et que l'autorité peut appliquer en fonction de chaque cas concret - il est en soi une expression du principe de la proportionnalité.

5. La recourante prétend qu'elle a acquis sa chienne en toute légalité, dans le respect des conditions de l'article 15 LEEDC.

Selon le principe de l'interdiction de l'abus de droit, l'administré ne doit pas abuser d'une faculté que lui confère la loi en l'utilisant à des fins pour lesquelles elle n'a pas été prévue (JAA 1985, n° 53, p. 347 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, 507). Or, c'est précisément ce que la recourante a fait en l'espèce. Elle et sa fille ont amené le chiot à la SVPA pour faire croire qu'elles avaient obéi à l'injonction de l'OVC, puis la recourante l'a adopté en se prévalant de l'article 15 LEEDC qui donne la possibilité d'acquérir un chien dangereux auprès d'un organisme de protection des animaux suisses. Il s'agit-là d'un stratagème, élaboré sciemment pour contourner l'autre exigence de l'article 15 LEEDC, à savoir avoir acquis le chien auprès d'un élevage affilié à un club cynologique suisse. Or, la recourante savait que le chiot litigieux ne remplissait pas la première condition légale, parce qu'elle en avait été informée par l'OVC, lors de l'entretien du 17 septembre 2004. Dans ces circonstances, elle a commis un abus de droit et ne saurait se prévaloir de l'article 15 LEEDC.

6. La recourante invoque une violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire en relation avec l'article 2 RCD.

Or, ce règlement a été abrogé par l'adoption, le 6 décembre 2004, du règlement d'application de la loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de

détention des chiens (RALCEDC – M 3 45.01), entré en vigueur le 14 décembre 2004 et applicable aux procédures en cours (ATA/792/2004 du 19 octobre 2004).

L'article 17 alinéa 2 RALCEDC reprend la même énumération des races de chiens dangereux que l'ancien article 2 lettre a RCD. Toutefois, le Tribunal n'entrera pas en matière sur ce grief, car l'allégation de la seule violation du principe de l'arbitraire, sans montrer en quoi l'énumération des races de chiens contestée porte atteinte à un droit constitutionnel, ne suffit pas.

Au demeurant, le Tribunal rappelle à la recourante que l'article 8 Cst. qui interdit toute discrimination raciale, s'applique uniquement aux êtres humains, à l'exclusion des animaux.

7. La recourante se plaint que la décision de l'OVC viole le droit constitutionnel à la garantie de la propriété en ce qu'elle prononce le séquestre définitif de son chien.

La garantie de la propriété étant un droit constitutionnel (art. 26 Cst.), elle ne peut être restreinte que si les conditions de l'article 36 Cst. sont réalisées. La décision litigieuse doit ainsi être fondée sur une base légale (art. 36 al. 1 Cst.), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et être proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.).

En l'espèce, la décision de l'OVC est fondée sur des bases légales valables, justifiée par un intérêt public incontestable et proportionnée, au vu du comportement abusif de la recourante. Par conséquent, le grief selon lequel la décision violerait la garantie de la propriété n'est pas avéré et il sera également écarté.

8. En tous points infondé, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA), qui succombe.

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 décembre 2004 par Madame M. _____
contre la décision de l'office vétérinaire cantonal du 19 novembre 2004 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'000.- ;

communique le présent arrêt à Me Jacques Barillon, avocat de la recourante ainsi qu'à l'office vétérinaire cantonal, à l'office vétérinaire fédéral et au Ministère public de la Confédération.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy, Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :