

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2215/2012-ANIM

ATA/440/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 juillet 2012

dans la cause

**LIGUE SUISSE CONTRE LA VIVISECTION ET POUR LES DROITS DE
L'ANIMAL**

représentée par Me Mauro Poggia, avocat

contre

SERVICE DE LA CONSOMMATION ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES

EN FAIT

1. Depuis 1922 sont régulièrement organisés, principalement dans le canton du Valais, des combats entre vaches de la race d'Hérens, réputées pour leur caractère combatif.

Cette tradition s'est perpétuée jusqu'à nos jours, se concrétisant notamment par un concours annuel tenu à Aproz au terme duquel la vache gagnante décroche le titre de « reine cantonale ».

2. La Ligue suisse contre la vivisection et pour les droits de l'animal (ci-après : LSCV) est une association de droit suisse dont le siège est à Thônex. Elle a notamment pour buts statutaires de combattre, jusqu'à son abolition totale, la pratique d'expériences médicales, scientifiques ou commerciales sur l'animal vivant (vivisection), de faire reconnaître et respecter les droits fondamentaux de tous les animaux, sauvages ou domestiques, d'obtenir, sur l'ensemble du territoire suisse, une législation qui garantisse la défense et le respect des droits de l'animal et de contrôler en permanence son application stricte, et de défendre les intérêts de ses membres et de les représenter auprès de toutes autorités.

3. La Ville de Genève (ci-après : la ville) a mis au programme des festivités de la Fête nationale suisse, le 1^{er} août 2012, un défilé et un combat de vaches de la race d'Hérens.

4. La presse locale a diffusé l'information dès le 8 juin 2012.

5. Le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) a reçu le 15 juin 2012 un formulaire daté du 5 juin 2012, signé par Monsieur Benoît Berguerand au nom de la Fédération d'élevage de la race d'Hérens, concernant une demande d'autorisation d'exhibition d'animaux pour le 1^{er} août 2012 à la Plaine de Plainpalais. 8 à 12 vaches de la race d'Hérens étaient concernées. Un plan des locaux et des enclos serait fourni au SCAV par l'organisateur, soit la ville.

6. Le 20 juin 2012, le SCAV a adressé par courrier électronique à M. Berguerand une demande de documents et de renseignements complémentaires.

Ce dernier a répondu, également par courrier électronique, le jour même.

7. Le 9 juillet 2012, le SCAV a contacté la ville par courrier électronique afin d'obtenir les renseignements qui lui manquaient, notamment les plans des installations prévues.

La ville a déféré à cette demande par courrier électronique du même jour.

8. Le 10 juillet 2012, la LSCV a écrit à Monsieur Rémy Pagani, maire de Genève.

L'organisation de combats de reines constituait une violation des dispositions légales sur la protection des animaux. Il était notamment interdit de les surmener et de les mettre en état d'anxiété en l'absence d'intérêt prépondérant. Il leur était de même interdit d'employer des animaux pour des exhibitions s'il en résultait manifestement pour l'animal des douleurs, des maux ou des dommages. Les combats d'animaux étaient interdits par la législation fédérale, qui ne prévoyait pas d'exception.

Les combats de reine exploitaient le caractère naturellement combatif des vaches de la race d'Hérens, tout en les plaçant artificiellement dans des situations impliquant des affrontements, au besoin avec l'aide de rabatteurs. Et si les blessures étaient certes peu fréquentes lors des combats, elles étaient néanmoins réelles et provoquaient inévitablement des maux ou des dommages.

Il convenait de renoncer aux combats de reine prévus. En cas contraire, les services administratifs, organismes et détenteurs d'animaux impliqués dans ces combats feraient l'objet de dénonciations pénales. Il était au surplus « temps qu'un tribunal se penche enfin sur cette particularité régionale et établisse l'illégalité de ces spectacles ».

9. Le 16 juillet 2012, le SCAV a délivré l'autorisation d'exhibition d'animaux sollicitée.

L'autorisation, valable le 1^{er} août 2012, était assortie de 20 conditions, 5 d'entre elles ressortissant à la police des épizooties, 13 à la protection des animaux et 2 à la sécurité publique.

Il y avait ainsi lieu de recouvrir le revêtement de la plaine de Plainpalais (« gorrh » du Beaujolais) d'une quantité de sable adéquate afin que les animaux ne se blessent pas. Un vétérinaire officiel était désigné pour procéder au contrôle des animaux dès leur arrivée et devait être joignable durant toute la manifestation. Différentes conditions de détention des bovins lors de leur séjour dans l'enclos sis au Parc des Bastions étaient également spécifiées.

Les directives 2012 régissant les combats de reines, émises par la Fédération suisse d'élevage de la race d'Hérens, faisaient partie intégrante de l'autorisation délivrée.

10. Par acte posté le 17 juillet 2012, la LSCV a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, dont elle n'avait pas pris connaissance

mais dont elle avait appris qu'elle avait été ou allait être incessamment prise, concluant principalement à son annulation ; à titre préalable, la LSCV conclut à ce que la chambre administrative ordonne l'apport de la décision du SCAV et la communication de ladite décision à l'office vétérinaire fédéral (ci-après : OVF) pour détermination, à ce qu'elle dise et constate que les combats de reines organisés par la ville le 1^{er} août 2012 ne pourront avoir lieu tant et aussi longtemps que l'OVF disposera d'un droit de recours au sens de l'art. 25 de la loi fédérale sur la protection des animaux, du 16 décembre 2005 (LPA-CH - RS 455), et enfin, en tant que de besoin, à ce qu'elle ordonne la restitution de l'effet suspensif au recours.

Le strict respect de la législation sur la protection des animaux entraine dans ses buts statutaires. Le droit fédéral n'accordait pas expressément de droit de recours aux associations ou aux particuliers, ce dernier étant réservé à l'OVF. Il convenait dès lors de vérifier que la décision attaquée avait été communiquée à celui-ci. Sur le plan cantonal, le droit de recours n'était pas limité par l'art. 16 du règlement d'application de la LPA-CH, du 15 juin 2011 (RaLPA - M 3 50.02). En droit genevois, la qualité pour recourir des associations avait toujours été admise plus largement qu'en droit fédéral. C'était notamment le cas en droit des constructions. De plus, le recours corporatif était possible aux conditions posées par la jurisprudence. Certes, s'agissant de protection des animaux, ses membres n'étaient pas, au sens strict, touchés personnellement, mais si le droit de recourir était dénié à une association comme elle, personne ne pourrait jamais veiller au respect des droits de l'animal.

Sur le fond, l'organisation de combats entre animaux était interdite par la LPA-CH si les animaux étaient maltraités. Si des combats de chiens ou de coqs étaient clairement interdits, les combats de vaches étaient tolérés, en marge de la législation, lorsqu'ils se déroulaient sur des bases traditionnelles, comme au printemps dans les alpages valaisans, où l'organisation hiérarchique des troupeaux se faisait naturellement. Cette agressivité naturelle était en l'espèce récupérée à des fins commerciales, but précisément interdit par la législation fédérale. Genève n'avait aucun lien avec cette tradition, et le fait d'amener en ville une douzaine de vaches que l'on faisait préalablement défiler était de nature à créer chez ces animaux stress et angoisse. De surcroît, organiser des combats sur un terrain inadapté, tel que le « gorrh » de la Plaine de Plainpalais, était de nature à leur causer des blessures.

11. Interpellé par le SCAV, l'OVF a répondu à ce dernier par courriel du 20 juillet 2012. Il avait été contacté par la LSCV, qui lui avait demandé d'annuler la décision du SCAV. Les combats de vaches de la race d'Hérens ne constituant pas une violation de la législation sur la protection des animaux, il allait informer la LSCV que la décision du SCAV avait été prise conformément au droit et qu'il n'avait ainsi aucune raison d'intervenir.

12. Le 24 juillet 2012, le SCAV a conclu préalablement au refus de restituer l'effet suspensif, principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet.

L'association recourante n'était pas touchée directement par la décision. Les conditions du recours corporatif n'étaient par ailleurs pas remplies. Selon la jurisprudence fédérale, le législateur avait renoncé à reconnaître aux associations ayant pour but de protéger des intérêts généraux la qualité de partie à une procédure.

La décision n'avait pas fait l'objet d'une communication à l'OVF car une telle transmission n'était prévue que pour les autorisations liées à l'expérimentation animale. La recourante avait néanmoins soumis la décision attaquée à l'OVF, qui l'avait estimée conforme au droit.

Les combats proscrits par la législation étaient ceux au cours desquels les animaux étaient maltraités ou mis à mort, ce qui n'était pas le cas des combats de reines. Les éleveurs de ces bovins étaient au contraire soucieux du bien-être et de la dignité de leurs animaux et avaient même émis des directives très strictes afin qu'ils ne se blessent pas - ce qui était du reste aussi conforme à leur intérêt économique. L'OVF avait confirmé que ces combats ne violaient pas la législation sur la protection des animaux et, outre le Valais, les cantons de Vaud et de Fribourg avaient eux aussi autorisé récemment la tenue de tels combats sur leur territoire. Enfin, la décision attaquée soumettait les organisateurs au respect de nombreuses conditions, la plupart étant liées au bien-être des animaux.

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

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 et 16 RaLPA ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. La qualité pour recourir de la LSCV est contestée par le SCAV et doit être examinée, même d'office.
3. a. A teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/91/2012 du 21 février 2012 consid. 3 ; ATA/77/2009 du 17 février 2009 et les références citées). La chambre administrative a déjà jugé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se

lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/91/2012 précité, consid. 3 ; ATA/5/2009 du 13 janvier 2009 et les références citées).

b. La notion d'intérêt digne de protection est identique à celle qui a été développée par le Tribunal fédéral sur la base de l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - aRS 173.110) et qui était, jusqu'à son abrogation le 1^{er} janvier 2007, applicable aux juridictions administratives des cantons, conformément à l'art. 98a de la même loi (ATA/772/2010 du 9 novembre 2010 consid. 3 ; ATA/207/2009 du 28 avril 2009 consid. 3a et les arrêts cités). Elle correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007 (LTF - RS 173.110) que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle de l'unité de la procédure figurant à l'art. 111 al. 1 LTF (Arrêts du Tribunal fédéral 1C.76/2007 du 20 juin 2007 consid. 3 et 1C.69/2007 du 11 juin 2007 consid. 2.2 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 pp. 4126 ss et 4146 ss).

c. L'intérêt digne de protection peut être juridique ou de fait, mais il faut que l'administré soit touché plus que quiconque (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 448 n. 1364 et les arrêts cités). Un particulier ne peut recourir uniquement dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général. Le recours associatif est possible mais à des conditions restrictives pour éviter le risque d'action populaire, laquelle est proscrite par le droit suisse (ATA/130/2012 du 9 mars 2012 consid. 8 ; T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 446 n. 1358).

d. Un recours associatif « dans l'intérêt de la loi » dit encore « altruiste » ou « idéal » peut par ailleurs être ouvert expressément, suivant les domaines, à certaines associations par la législation fédérale ou cantonale applicable. C'est le cas notamment à Genève en droit des constructions (art. 145 al. 3 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05) et de l'aménagement du territoire (art. 35 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 - LaLAT - L 1 30) et en droit fédéral dans les domaines de la protection de la nature et du paysage (art. 12 al. 1 let. a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1^{er} juillet 1966 - LPN - RS 451) et de la protection de l'environnement (art. 55 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01).

4. Cependant, contrairement aux deux derniers domaines précités, le législateur fédéral n'a pas ménagé de possibilité de recours dans l'intérêt de la loi aux organisations et associations dans le domaine de la protection des animaux (G. BOLLIGER/A. GOETSCHEL, *Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf-*

und Verwaltungsverfahren, 2011, pp. 34-43). Le seul droit de recours dans l'intérêt de la loi prévu est celui de l'OVF en matière de décisions relatives à l'expérimentation animale (art. 25 LPA-CH). Le récent projet de modification de la LPA-CH portant modification ou adaptation de plusieurs dispositions de celle-ci (objet parlementaire 11.060 ; Message du Conseil fédéral du 7 septembre 2011, FF 2011 6505) ne prévoit pas de modification du régime actuel en matière de droit de recours, l'art. 25 LPA-CH ne subissant que des modifications d'ordre rédactionnel.

La jurisprudence fédérale n'a pas non plus reconnu aux associations le droit de recourir dans le domaine de la protection des animaux : saisi d'un recours contre une décision de l'autorité indépendante en matière de radio et de télévision, le Tribunal fédéral l'a examiné exclusivement à l'aune de l'art. 89 al. 1 LTF, niant à cette occasion que l'association de défense des animaux recourante ait un intérêt digne de protection (ATF 134 II 120 consid. 2.3).

Pour mémoire, les milieux de protection des animaux, et plus particulièrement la Protection suisse des animaux (ci-après : PSA), ont déposé en 2006 une initiative populaire fédérale rédigée de type constitutionnel, intitulée « Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux) » (FF 2006 1041 ; Message du Conseil fédéral y relatif, FF 2008 3883 ss). Cette initiative, qui a été rejetée en votation populaire le 7 mars 2010, ne concernait quoi qu'il en soit que la procédure pénale.

Le droit de recours des associations de protection des animaux n'est pas davantage consacré au niveau cantonal à Genève. En Suisse, seul le Tessin connaît du reste une telle institution procédurale (art. 9 al. 2 de la loi tessinoise d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux, du 10 février 1987 - RS/TI 8.3.1.1). Le canton de Genève n'a quant à lui pas de loi formelle d'application de la LPA-CH, mais seulement un texte de niveau réglementaire, le RaLPA. Or ni l'art. 16 RaLPA ni aucune autre disposition de ce règlement n'instituent un droit de recours des associations de protection des animaux.

L'association recourante invoque enfin une jurisprudence de la chambre de céans (ATA/305/2012 du 15 mai 2012), qui ne lui est néanmoins d'aucun secours, puisque relative à un domaine - le droit des constructions - où le droit de recours des associations est justement, comme déjà indiqué, prévu de manière expresse par la législation cantonale.

5. Les associations peuvent, comme n'importe quelle personne physique ou morale, recourir lorsqu'elles y ont un intérêt direct et personnel. L'association recourante n'est toutefois pas destinataire de la décision attaquée et n'est pas directement touchée par cette dernière. Elle n'a donc pas d'intérêt direct et personnel à recourir.

6. Reste à examiner si la LSCV a qualité pour déposer un recours associatif dit « égoïste » (ATF 134 II 120 consid. 2.2) ou corporatif, c'est-à-dire dans l'intérêt de ses membres.
 - a. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, les conditions - cumulatives - d'un tel recours sont au nombre de quatre : il faut que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; que ses intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; et enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité pour recourir (ATF 137 II 222 consid. 3.3.1 ; 133 V 239 consid. 6 p. 244 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252 ; 133 II 409 consid. 1.3 p. 413 ; ATA/713/2011 du 22 novembre 2011 consid. 6a ; ATA/191/2009 du 21 avril 2009 ; ATA/191/2009 du 13 janvier 2009 ; T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 455 s. n. 1384 ; U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^e éd., Zurich-Bâle-Genève 2010, p. 411 n. 1787 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne 2006, p. 727 n. 2051ss ; F. BELLANGER, *La qualité de partie à la procédure administrative in : Les tiers dans la procédure administrative*, Genève-Zürich-Bâle 2004, pp. 33-55, p. 45 ; P. MOOR, *Droit administratif*, vol. 2, 2^e éd., Berne 2002, p. 643 ss, n. 5.6.2.4 ; B. BOVAY, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 492 ; A. KÖLZ/I. HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^e éd., Zurich 1998, p. 202 s.).
 - b. La qualité pour recourir des membres de l'association s'apprécie selon l'art. 60 let. b LPA déjà cité (ATA/713/2011 du 22 novembre 2011 consid. 6c ; ATA/77/2009 du 17 février 2009 et les références citées).
7. En l'espèce, à l'évidence et comme la recourante le reconnaît elle-même, aucun de ses membres n'est touché personnellement par l'autorisation attaquée et ne dispose donc, individuellement, de la qualité pour recourir (voir aussi G. BOLLIGER/A. GOETSCHEL, *op. cit.*, p. 37). La quatrième condition d'un recours corporatif n'est donc pas donnée, si bien que l'examen des trois autres conditions est superflu.
8. En conclusion, la LSCV ne dispose pas de la qualité pour recourir contre la décision attaquée. Son recours sera ainsi déclaré irrecevable.
9. La décision attaquée n'a pas été déclarée exécutoire nonobstant recours ; conformément à l'art. 66 al. 1 LPA, le recours était donc assorti de l'effet suspensif. La conclusion de l'association recourante tendant à la restitution de l'effet suspensif au recours était ainsi *ab ovo* sans objet. Celle du SCAV tendant au retrait dudit effet suspensif le devient de par le prononcé du présent arrêt.
10. Conformément à l'art. 17 RaLPA, le présent arrêt sera communiqué à l'OVF et au Ministère public de la Confédération.

11. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la LSCV (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 17 juillet 2012 par la Ligue suisse contre la vivisection et pour les droits de l'animal contre la décision du service de la consommation et des affaires vétérinaires du 16 juillet 2012 ;

met à la charge de la Ligue suisse contre la vivisection et pour les droits de l'animal un émoulement de CHF 1'000.- ;

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

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 Mauro Poggia, avocat de la recourante, au service de la consommation et des affaires vétérinaires, et pour information à l'office vétérinaire fédéral ainsi qu'au Ministère public de la Confédération.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Hurni et Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

le président siégeant :

C. Sudre

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :