

GE_GERICHTE ATA/63/2004 vom 20. Januar 2004

GE Cour de justice, 2004-01-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_63_2004

FR: GE_GERICHTE ATA/63/2004 du 20 janvier 2004

IT: GE_GERICHTE ATA/63/2004 del 20 gennaio 2004

Regeste

Résumé: Rappel des notions d'ordonnances législatives d'exécution et de substitution. Le principe de l'exigence de la base légale qui fait partie du principe de la légalité, exige que l'ensemble de l'activité étatique repose sur la loi. La base légale doit revêtir une certaine densité normative, à savoir présenter des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Rappel des 3 conditions posées par le TF pour qu'une clause légale de délégation soit valable. En l'espèce, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour acquérir un chien à l'étranger (art.5 al.4) telle que prévue par le règlement relatif aux chiens dangereux du 27 juin 2001 ne repose sur aucune base légale.

Erwägungen

E. 1

a. Selon l'article 56A alinéa 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05) le Tribunal administratif est compétent pour connaître de

- 5 -

recours contre des décisions d'autorités et de juridictions administratives, sauf exceptions prévues par la loi.

b. L'article 4 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) indique qu'une décision est une mesure individuelle et concrète prise par l'autorité, ayant pour but de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations, de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ou de rejeter ou déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et des obligations.

c. En l'espèce, le courrier adressé par l'OVC à Mme D_____ le 9 mai 2003 lui impartissait un délai pour retourner son chien à l'éleveur français ou pour le céder à un tiers, domicilié dans un pays ou un canton suisse où la race en question est autorisée. En cas de non respect des exigences précitées, l'OVC mettrait l'intéressée en contravention. De plus, il confisquerait le chien pour le faire partir du territoire genevois, aux frais de l'intéressée.

Ce courrier représente sans conteste une obligation pour Mme D_____ et doit dès lors être qualifié de décision.

d. 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 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

a. L'article 130 de la Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst. gen. - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 70 Cst. gen.). L'autorité exécutive genevoise est chargée de l'exécution des lois et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 116 Cst. gen.). Elle peut donc disposer *intra legem* et non pas *praeter legem*. A moins d'une délégation expresse, le Conseil d'Etat ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations (ATF 114 Ia 288; ATA A.F. et J.D. du 14 octobre 1989; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, nos. 322, 353; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1991, nos. 3.3.3.1-3; ATA F. du 26

- 6 -

septembre 2000).

b. Les ordonnances législatives d'exécution sont le complément d'une loi au sens formel. Elles sont des règles obligatoires, unilatérales, générales et abstraites permettant d'exécuter une loi formelle qui n'est pas directement applicable. Elles ne peuvent énoncer que des règles secondaires (ATF 104 Ib 209 X.). Même en l'absence d'une loi formelle, le Conseil d'Etat est habilité, en vertu de l'article 116 Cst. gen., à adopter des règles d'exécution (B. KNAPP, op. cit. nos. 350 ss, P. MOOR, op cit. no. 3.3.3.2; ATA F. précité).

c. Les ordonnances législatives de substitution sont le substitut d'une loi au sens formel. Elles peuvent contenir des règles juridiques nouvelles ou règles primaires. L'exécutif qui les édicte ne tire pas sa compétence de la Constitution, mais d'un acte formel du législateur, qui se dessaisit de son pouvoir en faveur de l'exécutif. Cette délégation se fait sur la base d'une clause de délégation (ATA F. précité).

E. 3

a. Le principe de la légalité est un principe de valeur constitutionnelle consacré à l'article 5 alinéa 1 Cst. Il se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale.

Le principe de l'exigence de la base légale exige que l'ensemble de l'activité étatique repose sur la loi. La base légale doit revêtir une certaine "densité normative", c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Cette exigence de précision de la norme découle de celle de la sécurité du droit et du principe d'égalité. L'exigence de la densité normative est toutefois relative. L'on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à avoir recours à des notions imprécises, qui comportent une part nécessaire d'interprétation. Cela tient d'abord à la nature générale et abstraite de toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux organes chargés de l'appliquer une certaine marge de manoeuvre lors de sa concrétisation. Plusieurs critères doivent être pris en compte pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger d'une loi, en particulier le cercle de ses destinataires et la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Une atteinte grave exige en principe une base légale formelle, claire et

- 7 -

précise, alors que des atteintes plus légères peuvent, par le biais d'une délégation législative, figurer dans des actes de niveau inférieur à la loi (A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2000, vol. I, pp. 616, 617 et jurisprudence citée).

Les exigences découlant du principe de la légalité ont également été dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle entend le terme "loi" dans son acception matérielle et non formelle, en y incluant également le droit non écrit. Pour être valable, la base légale doit avoir une certaine qualité. Elle doit en particulier remplir les conditions de l'accessibilité et de la prévisibilité. L'accessibilité implique que la loi soit en principe publiée ou portée d'une autre manière à la connaissance de ses destinataires. Quant à l'exigence de prévisibilité, elle signifie que "le droit interne applicable doit être formulé avec suffisamment de précision pour permettre aux personnes concernées - en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé" (A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. I, pp. 617, 618 et jurisprudence citée).

b. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a posé trois conditions de validité des clauses légales de délégation, qui s'imposent aux cantons comme des exigences minimales (ATF 118 Ia 245) :

- La Constitution ne doit pas exclure la délégation.

- La clause de délégation doit figurer dans une loi au sens formel, lorsqu'elle a pour effet d'y soustraire la matière elle-même.

- La clause de délégation doit fixer la matière sur laquelle porte la délégation, son but et son étendue. Cette condition matérielle s'appréciera différemment selon les situations. Elle est appliquée strictement en matière fiscale, où la loi doit elle-même fixer le sujet, l'objet et la mesure de l'impôt, de même que pour les restrictions particulièrement graves aux libertés publiques, de manière plus générale lorsque l'ordonnance touche gravement la situation juridique des administrés. En d'autres mots, la précision de la norme de délégation doit être proportionnelle à la gravité de l'atteinte portée aux administrés (P. MOOR,

- 8 -

Droit administratif, 1994, vol. I, p. 251 - 253). La loi doit contenir elle-même les principes de la réglementation pour autant qu'elle touche gravement la situation juridique des citoyens (ATF 118 Ia 245 = Sem. Jud. 1993 p. 76).

Les ordonnances fondées sur une délégation législative contiennent des normes primaires, des règles nouvelles que précisément le législateur n'a pas voulu poser lui-même (A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. I, p. 528). Les règles primaires sont des règles unilatérales obligatoires, générales et abstraites pouvant comporter des droits et des obligations nouveaux pour les administrés (B. KNAPP, Cours de droit administratif, 1994, p. 26).

E. 4

En l'espèce, le règlement relatif aux chiens dangereux du 27 juin 2001 (M 3 50.05) prévoit, à son article

E. 5

Le recours sera donc admis.

Au vu de l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu. Une indemnité de procédure, en CHF 1'000.-, sera versée à Mme D_____, à la charge de l'Etat.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.