

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1834/2018-DIV

ATA/347/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 2 avril 2019

dans la cause

Monsieur A_____

contre

DIRECTION DES FINANCES DE LA POLICE - DFP

EN FAIT

1. Monsieur A_____, né le _____ 1985, habite B_____ dans le département de l'Ain.
2. Le 12 mars 2018 à 18h06, M. A_____ se trouvait devant le numéro 28 de la rue du Mont-Blanc. Des policiers sont intervenus, ont demandé à M. A_____ de se légitimer, et l'ont emmené, menotté, au poste de police. Il a été élargi à 21h30.
3. Le 25 avril 2018, la direction des finances de la police (ci-après : DFP) a émis une facture de CHF 300.- à l'adresse de M. A_____, facture indiquant en « concerne » : trouble à la tranquillité publique du 12 mars 2018, et précisant « facturation arrestation en flagrante contravention pour excès de bruit – art. 8A let. b REMPol ».

La facture, qui valait décision et pouvait être contestée par-devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), devait être payée dans les trente jours.
4. Par acte posté le 17 mai 2018, M. A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la facture précitée, concluant à ce qu'il lui soit fait « grâce de cette amende » (sic).

Il décrivait l'intervention policière dont il avait fait l'objet comme suit. Il buvait un café en terrasse en attendant son train. Alors qu'il s'apprêtait à donner quelques sous à une personne qui mendiait, trois agents de police étaient arrivés, l'un d'entre eux le sommant rudement de circuler. Avant même qu'il n'ait pu s'expliquer, un des agents avait dit : « Allez ! On le prend ! ». Il avait été menotté, avait senti ses jambes décoller du sol ; sa tête avait alors percuté le sol et il avait perdu connaissance instantanément. Il avait été emmené au poste de police des Pâquis ; sur place il avait dû subir une fouille quasi intégrale, et il avait été mis en cellule. Il avait été libéré trois heures plus tard, mais il avait du sang sur le visage, son tee-shirt était déchiré et ses écouteurs endommagés.

Il était demandeur d'emploi et percevait seulement EUR 480.- mensuels pour vivre.
5. Le 14 juin 2018, le service des contraventions a émis à l'encontre de M. A_____ une ordonnance pénale le condamnant à CHF 450.- d'amende ainsi qu'à un émolument de CHF 100.-. Le 12 mars 2018 à 18h06, il avait commis un excès de bruit diurne et avait refusé d'obtempérer à une injonction d'un membre de la police.

Cette ordonnance pénale a été contestée tardivement par M. A_____, et est entrée en force.

6. Le 29 juin 2018, la DFP a conclu au rejet du recours.

Lors des faits, la police avait été appelée car un homme faisait du scandale devant le magasin H & M de la rue du Mont-Blanc. Les policiers avaient été mis en présence d'un homme qui semblait très aviné. Il s'était légitimé verbalement comme étant M. A_____ et avait reconnu avoir bu beaucoup d'alcool pendant la journée. Il avait été invité à quitter les lieux à plusieurs reprises, sans succès. Il avait voulu donner de l'argent à une personne sans domicile fixe qui vivait à l'orée du magasin, laquelle avait refusé son obole. Il se montrait de plus en plus virulent, et un attroupement avait commencé à se créer.

À 18h30, les policiers avaient décidé de l'emmener au poste de police. Lors du trajet, M. A_____ avait fait montre de résistance passive. Au moment de gravir les quelques marches d'escalier les séparant du véhicule de police, il s'était laissé tomber vers l'avant, et les gendarmes avaient évité un choc violent en le tenant par les épaules. Durant le trajet, les policiers avaient dû le porter. Il était très agité et discutait avec les policiers ; il n'avait à aucun moment perdu connaissance. Une fouille complète n'avait pas pu être réalisée vu son état, mais seulement une palpation de sécurité. Il avait également refusé de se soumettre à un éthylotest. Il avait été élargi à 21h30.

M. A_____ avait créé un trouble à la tranquillité publique en s'excitant à l'encontre d'une personne sans domicile fixe, en parlant à haute voix et en créant un attroupement dans la rue, contrevenant ainsi à l'art. 11D de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05) et au règlement sur la salubrité et la tranquillité publique du 20 décembre 2017 (RSTP – E 4 05.03). En refusant de s'éloigner et d'obéir aux injonctions de la police, il avait également contrevenu à l'art. 11F LPG. Par son comportement contraire au droit, il avait justifié l'intervention de la police, laquelle n'avait eu d'autre choix que de l'emmener au poste. Cette dernière était donc en droit de lui facturer les frais de son intervention, conformément aux art. 59 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05) et 1 al. 2 du règlement sur les émoluments et frais des services de police du 24 août 2016 (REmPol - F 1 05.15).

7. Le 5 juillet 2018, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 24 août 2018 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
8. Le 6 août 2018, M. A_____ a persisté dans son recours, demandant l'apport des images de vidéosurveillance de trois caméras situées aux abords du lieu où il avait été interpellé.

9. Le 24 août 2018, la DFP a déclaré ne pas avoir de requête ni d'observations à formuler.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable, étant relevé que l'on peut comprendre à la lecture de l'acte de recours que le recourant souhaite en fait l'annulation de la facture contestée (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. Il ne sera pas fait droit à la demande du recourant d'apport des images de vidéosurveillance. Outre que cette demande a été présentée à un moment où les images en question avaient probablement été détruites, l'ordonnance pénale concernant le recourant est entrée en force, et surtout les développements qui suivent montrent qu'un établissement plus précis des faits est inutile pour la solution du litige.
3. En vertu de l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b ; al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
4. a. Aux termes de l'art. 59 LPol, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016, intitulé « frais d'intervention », lorsqu'un administré, par son comportement contraire au droit, a justifié l'intervention de la police, celle-ci lui en facture les frais (al. 1) ; lorsque l'intervention résulte de circonstances qui la rendent nécessaire ou d'une demande particulière, la police peut en facturer les frais (al. 2) ; les frais d'intervention de la police font l'objet d'un tarif établi par le Conseil d'État (al. 3).

Conformément à l'art. 64 LPol, le Conseil d'État édicte les règlements nécessaires à l'application de ladite loi, ainsi que les tarifs relatifs aux émoluments et frais découlant de l'intervention des services de police.

b. Selon l'art. 1 REmPol, en conformité avec les art. 1 à 6 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (REmAC - B 4 10.03), la police, soit pour elle la DFP, peut percevoir pour l'exercice de ses activités le remboursement des frais et les émoluments prévus dans le REmPol, sous réserve des dispositions spéciales découlant notamment de l'application du droit fédéral ou concordataire (al. 1) ; les frais et émoluments liés

aux interventions et prestations des services de police peuvent être mis à la charge des personnes qui les ont provoquées ou sollicitées (al. 2).

À teneur de l'art. 8 let. A REmPol, le tarif de base applicable aux interventions et prestations des services de la police est notamment le suivant : par événement, sauf circonstances justifiant l'application de la let. B, CHF 300.- pour trouble à l'ordre public (let. a), CHF 300.- pour trouble à la tranquillité publique (let. b).

En vertu de l'art. 14 REmPol, exceptionnellement, d'office ou sur requête de la personne qui démontre qu'elle est dépourvue de ressources suffisantes et pour autant que la faute de celle-ci soit de peu d'importance, les frais et émoluments en principe dus peuvent être remis, partiellement ou totalement (al. 1) ; la requête doit être déposée dans les trente jours dès notification de la facture relative aux frais et émoluments (al. 2). L'art. 17 REmPol, tant avant qu'après la nouvelle entrée en vigueur le 5 mai 2018, prévoit que la police, soit pour elle la DFP, statue sur les cas de réductions et exonérations prévus notamment à l'art 14 REmPol.

c. Il est précisé qu'aux termes de l'art. 2 REmAC, règlement auquel l'art. 1 al. 1 REmPol se réfère, les prestations particulières fournies par l'État de Genève et les établissements publics qui en dépendent impliquent en général la perception d'une taxe ou d'un émolument auprès des intéressés.

L'art. 3 REmAC prescrit que la taxe ou l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'État en vue de fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés.

Selon l'art. 4 REmAC, une certaine proportionnalité doit exister entre le montant de la taxe ou de l'émolument et l'utilité ou l'avantage procuré à l'intéressé.

5. a. Celui qui, par la voix, au moyen d'un instrument ou d'un appareil produisant ou amplifiant des sons, avec un instrument ou un appareil dont le fonctionnement ou la manipulation sont bruyants, ou de quelque autre manière, aura troublé la tranquillité publique, sera puni de l'amende (art. 11D al. 1 LPG). Par voie de règlement, le Conseil d'État peut interdire des comportements bruyants déterminés, en restreindre l'adoption à certains lieux, jours ou heures, ainsi que les soumettre à des conditions. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article (art. 11D al. 2 LPG).

Celui qui n'aura pas obtempéré à une injonction d'un membre de la police ou d'un agent de la police municipale agissant dans le cadre de ses attributions sera puni de l'amende (art. 11F LPG).

Ces deux dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et s'appliquent au cas d'espèce.

b. Il en va de même du RSTP. Selon celui-ci, tout excès de bruit de nature à troubler la tranquillité publique est interdit (art. 16 al. 1 RSTP). Dans la mesure où ils sont de nature à troubler la tranquillité publique, les cris et les vociférations sont interdits (art. 27 let. a RSTP).

c. Les contraventions pénales de droit cantonal sont régies par la LPG, qui renvoie sur le fond à la partie générale – art. 1 à 110 – du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) à titre de droit cantonal supplétif (art. 1 al. 1 let. a LPG). Les infractions prévues par la législation genevoise sont poursuivies et jugées conformément au code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0), appliqué à titre de droit cantonal supplétif, ainsi qu'à ses dispositions cantonales d'application (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). Les dispositions et contraventions pénales contenues dans des règlements administratifs sont soumises à la procédure pénale (ATA/795/2018 du 7 août 2018 consid. 5 ; ATA/337/2014 du 13 mai 2014 consid. 6 ; ATA/196/2012 du 3 avril 2012 consid. 3).

6. Aux termes de l'art. 15 CPP, en matière de poursuite pénale, les activités de la police, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, sont régies par ledit code (al. 1) ; la police enquête sur des infractions de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du ministère public ; dans ce cadre, elle est soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public (al. 2) ; lorsqu'une affaire pénale est pendante devant un tribunal, celui-ci peut donner des instructions et des mandats à la police (al. 3).

Par cet article, le CPP s'applique à toutes les activités de police dans le domaine de la poursuite pénale, aux niveaux fédéral, cantonal ou communal. Cette disposition légale vise uniquement les activités de la police qui revêtent le caractère d'enquêtes sur des infractions, donc des activités « en matière de poursuite pénale », soit rechercher les infractions, en dresser constat, les dénoncer à l'autorité compétente, rassembler les preuves et rechercher les auteurs pour les livrer à la justice (Marc HENZELIN/Sonja MAEDER, CPP - Commentaire romand, 2011, n. 1 s. ad art. 15 CPP).

7. a. En l'espèce, les frais d'intervention contestés ont pour cause les mêmes faits que l'ordonnance pénale du 14 juin 2018.
- b. L'art. 8 REmPol se trouve dans la section 2 dudit règlement intitulée « hors procédure pénale », dans le chapitre II portant sur les « interventions et prestations des services de police ».

Les art. 6 et 7 REmPol, qui composent la section 1 intitulée « en procédure pénale », visent pour une grande part les investigations et actes d'enquêtes effectués par la police, en particulier les prestations de la police judiciaire qui ne donnent pas lieu à perception d'un émolument, sauf les prestations spécialisées mentionnées à l'art. 7 REmPol, selon les tarifs indiqués (art. 6 REmPol), ainsi que les prestations spéciales (art. 7 REmPol), qui sont pour une grande part exécutées par la police technique et scientifique (al. 2, 3 et 4). Les nombreuses prestations objets des postes de tarification contenus dans l'art. 7 REmPol ne distinguent pas si elles sont antérieures à l'ouverture de la procédure pénale, et donc à son origine, ou si elles ont été effectuées dans le cadre d'une procédure pénale déjà ouverte. Ledit art. 7 REmPol ne contient aucune précision à ce sujet. Notamment, s'il est probable qu'une grande partie des prestations prévues par les al. 3 ss de l'art. 7 REmPol sont accomplies à la demande de la direction de l'enquête pénale, la détermination du taux d'alcoolémie dans le cadre d'infractions à la circulation routière et lacustre ou fluviale, par éthylomètre ou par éthylotest (art. 7 al. 1 REmPol), de même que l'établissement d'un plan annexé à un rapport d'accident de la circulation (art. 7 al. 2 let. b REmPol) ont lieu en général avant l'ouverture d'une procédure pénale et leurs résultats établissent souvent les faits qui conduisent les autorités à ouvrir une telle procédure.

Il en découle, a contrario, que les art. 8 et 9 REmPol, en fixant le tarif et les frais applicables aux interventions et prestations exécutées par la police « hors procédure pénale », visent les situations dans lesquelles aucune procédure pénale n'a été ouverte, même après leur exécution. Cette déduction s'impose d'autant plus que le même type de prestation peut faire l'objet d'une tarification tant dans la section « en procédure pénale » que dans celle « hors procédure pénale ». En effet, notamment, l'art. 8 let. A let. i REmPol prend en considération la prise d'empreintes « hors procédure pénale », au tarif de CHF 50.- par événement, nettement inférieur à celui de CHF 150.- par heure prévu « en procédure pénale » (art. 7 al. 2 let. a REmPol), et les art. 7 al. 4 let. b et 8 let. B let. b REmPol fixent tous deux le tarif – identique – pour l'engagement d'un plongeur.

c. Or, selon l'art. 422 CPP, applicable à la procédure qui s'est conclue par l'ordonnance pénale du 14 juin 2018 conformément aux principes rappelés plus haut, les frais de procédure se composent des émoluments visant à couvrir les frais et des débours effectivement supportés (al. 1) ; on entend notamment par débours les frais de participation d'autres autorités (al. 2 let. d). Il s'agit là de services de police scientifique ou d'instituts de médecine légale (Joëlle CHAPPUIS, CPP - Commentaire romand, 2011, n. 6 ad art. 422 CPP).

En outre, en vertu de l'art. 2 du règlement fixant le tarif des frais en matière pénale du 22 décembre 2010 (RTFMP - E 4 10.03), chaque autorité pénale établit, pour son activité et pour chaque affaire, un bordereau de frais comprenant les

débours et les émoluments de l'État fixés selon ledit règlement ; le bordereau de frais peut être intégré à l'état de frais lorsque l'autorité pénale est amenée à fixer elle-même les frais (al. 1) ; les débours, les émoluments des services de l'administration non judiciaires et les frais d'éventuelles procédures étrangères au canton sont ajoutés au bordereau (al. 2). Selon l'art. 3 RTFMP, lorsque le tarif fixe un barème-cadre, les émoluments sont arrêtés compte tenu, notamment, de la complexité de l'affaire, de l'ampleur de la procédure ainsi que des moyens engagés et de l'importance du travail impliqués par l'acte de procédure en cause.

Ces règles s'appliquent au service des contraventions, qui est mentionné à l'art. 5 RTFMP. À teneur de cette disposition réglementaire, l'autorité pénale compétente en matière de contraventions peut prélever, outre les émoluments généraux (art. 4 RTFMP), les émoluments forfaitaires, notamment CHF 100.- pour le prononcé d'une amende entre CHF 300.- et CHF 499.-.

d. Ainsi, en application de ces textes légaux et réglementaires, les frais mentionnés par l'art. 7 REmPol devraient être inclus dans les émoluments de l'État fixés dans le cadre de la procédure pénale, et il n'y a aucun motif objectif que tel ne soit pas le cas également pour les frais prévus par l'art. 8 REmPol, en particulier ceux dus à un trouble à l'ordre public et à un trouble à la tranquillité publique (let. A let. a et b), lorsque lesdits troubles et les prestations de la police qui s'y rapportent ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale, comme en l'espèce. Il est à cet égard rappelé que le CPP (art. 15 CPP) s'applique à la recherche, au constat et à la dénonciation d'infractions à l'autorité pénale compétente par la police.

Dans le même sens, la chambre administrative a jugé que l'intervention policière dans son ensemble, consistant en un contrôle de l'identité – ayant dégénéré en échanges de coups – de personnes ayant été désignées par des témoins comme ayant tiré avec des pistolets à billes, découlait du soupçon de commission de ces infractions, passibles d'une amende pénale en vertu de la réglementation en vigueur à l'époque ; le fait que les infractions susmentionnées n'aient pas été poursuivies par la suite ne changeait pas la situation au moment de l'intervention ; dès lors, l'application de la procédure pénale l'emportait sur celle de la procédure administrative, le CPP, et non la LPA, étant en conséquence applicable (ATA/337/2014 précité).

Dans le cas présent également, l'intervention de la police du 12 mars 2018 a fait suite à la constatation d'une infraction, même si elle a aussi pu servir à rétablir une situation conforme à la tranquillité publique. Qui plus est, ladite intervention a conduit à l'ouverture d'une procédure pénale. Partant, l'application de la procédure pénale devait l'emporter sur celle de la procédure administrative, y compris concernant les frais.

En définitive, en appliquant l'art. 8 let. A let. b REmPol pour des faits qui avaient donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale, l'intimée n'a pas fait une application de cet article conforme au droit supérieur et au système légal et réglementaire considéré dans son ensemble.

e. Partant, la DFP n'avait ni la compétence ni le droit de réclamer le paiement des frais d'intervention litigieux au recourant.

8. Il convient dès lors d'examiner la sanction à attacher à ce vice formel.

a. La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office. Elle ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement reconnaissables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi, il ne faut admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 130 II 249 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 du 21 janvier 2016 consid. 4.1). Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 129 I 361 consid. 2.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_354/2015 précité consid. 4.1).

b. En l'espèce, le vice en cause concerne l'incompétence de l'autorité ayant rendu la décision, vice particulièrement grave devant en principe mener à la constatation de la nullité de la décision en cause (ATA/252/2018 du 20 mars 2018 consid. 6 ; ATA/677/2017 du 20 juin 2017 consid. 6c ; ATA/262/2017 du 7 mars 2017 consid. 12c). Toutefois, ce vice ne peut en l'occurrence pas être qualifié de manifeste, ni même de facilement décelable, vu notamment les particularités de l'organisation afférente à la perception des frais tel que décrite ci-dessus et au caractère relativement récent de l'entrée en vigueur de la LPol et du REmPol.

Il s'ensuit que les conditions de constatation de la nullité ne sont pas remplies. La décision querellée n'est donc pas nulle de plein droit, mais est seulement contraire au droit et doit être annulée.

9. Vu ce qui précède, le recours sera admis et la décision querellée sera annulée.

10. Au regard de l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1) ; aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée, dès lors qu'il n'y a pas conclu et n'a pas allégué avoir exposé de frais pour assurer sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 mai 2018 par Monsieur A_____ contre la décision de la direction des finances de la police - DFP du 25 avril 2018 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la direction des finances de la police - DFP du 25 avril 2018 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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 du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur A_____, ainsi qu'à la direction des finances de la police - DFP.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mmes Krauskopf et Junod,
MM. Pagan et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :