RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2336/2004-IEA **ATA/575/2005**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 30 août 2005

dans la cause

Madame B._____
représentée par Me Daniel Meyer, avocat

contre

OFFICE VÉTÉRINAIRE CANTONAL

et

DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR, DE L'AGRICULTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

EN FAIT

1. Madame B._____, âgée de 60 ans, retraitée, domiciliée à Genève, détenait dans son appartement vingt-cinq chats.

2. Suite à des plaintes régulières de voisins, relatives à des odeurs nauséabondes provenant de l'appartement de Mme B._____, l'office vétérinaire cantonal (ci-après : l'office) a voulu procéder le 13 février 2004 à une visite des lieux. Lors de celle-ci, l'un des vétérinaires de l'office n'a pas pu rentrer dans l'appartement, mais a perçu effectivement des odeurs fétides depuis le couloir. Il a remarqué également que, sur chacune des portes des appartements voisins, étaient apposés des petits sapins anti-odeurs. Par la suite, malgré cinq passages inopinés à son domicile, il s'est avéré impossible de procéder à un contrôle, Mme B._____ étant toujours absente.

3. Des visites ont été effectuées au courant des mois de février et mars 2004, par une représentante de la société genevoise pour la protection des animaux (ci-après : la SGPA). Lors de celle du 11 mars 2004, la représentante de la SGPA a relevé que les félins étaient détenus dans trois pièces, par groupes de dix. De fortes odeurs étant perceptibles, il avait été conseillé à l'intéressée de détenir moins de chats.

4. Face à de nouvelles plaintes et après plusieurs tentatives infructueuses, l'office a pu visiter l'appartement le 1er septembre 2004. Sur les vingt-cinq chats se trouvant, dans l'appartement, Mme B._____ indiquait en détenir sept en pension contre rémunération. Sur le palier aucune odeur désagréable n'était perceptible, en revanche le corridor, dépourvu d'aération naturelle, sentait l'urine et le renfermé. L'office a constaté un environnement pauvre, avec peu d'objets d'occupation pour les animaux. L'hygiène générale était acceptable.

   Quant à l'état sanitaire des chats, deux persans avaient un pelage feutré et deux autres étaient obèses. À la cuisine, il y avait deux chats sauvages, qui ne se laissaient pas approcher, ainsi qu'un troisième avec la queue cassée. Les chats inapprochables étaient soumis à un état de stress permanent dommageable à leur santé.

   Mme B._____ a expliqué qu'elle faisait du gardiennage d'animaux au domicile de leur propriétaire, et promenait des chiens contre rémunération.

5. Le 14 octobre 2004, l'office, estimant que le nombre de chats était trop élevé, a ordonné à Mme B._____ de tout entreprendre pour le diminuer, notamment en restituant au plus tard jusqu'au 15 novembre 2004, les chats pensionnaires à leur propriétaire, en ne reprenant plus de chats et ne remplaçant

plus ces derniers jusqu'à un total de cinq animaux à long terme. Par ailleurs, des mesures de désodorisation devaient être prises.

Mme B._____ ne pouvait pas pratiquer le gardiennage d'animaux de tiers, à titre professionnel, sans une formation adéquate, la pension d'animaux à son domicile étant une activité soumise à l'autorisation de l'office.

Cette décision valait avertissement. En cas de nouveau problème, ou de non respect des prescriptions susmentionnées, des mesures plus sévères seraient ordonnées, par voie de décision.

6. Par acte posté le 15 novembre 2004, Mme B._____ a déposé recours contre ladite décision. Elle conclut à son annulation, ainsi qu'à la condamnation de l'office au paiement d'une indemnité équitable de procédure.

Elle avait une grande passion pour les félidés et recueillait régulièrement ceux de ses amis lorsqu'ils s'absentaient de leur domicile. Elle occupait son appartement depuis 54 ans et n'avait jamais fait l'objet de plainte de son voisinage pour la détention de chats. Au début de l'année 2004, certains voisins s'étaient plaints d'odeurs désagréables auprès de la régie.

À l'occasion du contrôle effectué par la SGPA le 11 mars 2004, aucun reproche lui avait été formulé ni sur le nombre d'animaux détenus, ni sur la manière de les soigner. Ils pouvaient se promener dans tout l'appartement y compris sur le balcon qui était muni d'un grillage de protection. Elle avait mis à disposition des félidés une table de jeux, trois arbres à chats, des planches pour les griffes ainsi que de nombreux jouets, ces animaux vivaient dans un environnement agréable et propice à la distraction. Elle contestait la présence d'odeurs d'urine et de renfermé.

Concernant les chats persans, c'était une race connue pour avoir des poils longs, feutrant rapidement. Elle s'occupait personnellement de ses animaux avec beaucoup de patience et compétence. Elle se rendait mensuellement au cabinet vétérinaire. Entre 1995 et 2004, elle avait investi dans le traitement de ses félidés la somme de CHF 11'754.25. Ceci démontrait de façon éloquente sa préoccupation pour la santé et le bien-être de ses chats.

Les deux chats soit-disant obèses, pesaient en réalité environ 6 kg chacun. De plus, la notion d'obésité était une notion subjective qui ne saurait être retenue dans l'appréciation du cas d'espèce. Les animaux qu'elle détenait étaient dans l'ensemble approchables lorsqu'ils connaissaient leurs visiteurs de sorte qu'il était infondé d'affirmer que deux d'entre eux vivaient dans un état de stress.

Elle avait occasionnellement rendu service à certains voisins et amis en prenant en pension des chats ou en promenant des chiens lorsque leurs maîtres, la plupart des personnes âgées, n'étaient plus à même de le faire. Ces services étaient

toujours rendus gracieusement, sauf, lorsqu'il lui arrivait de prendre en pension un chat : elle requérait, alors, de ses propriétaires une somme minimale couvrant l'alimentation et le sable pour les litières. Elle ne pratiquait pas le gardiennage professionnel, ni ne recevait de rémunération à cet effet.

L'injonction de ne plus reprendre de chats, ni de les remplacer jusqu'à ce que leur nombre soit réduit à cinq, ne reposait sur aucune disposition légale. C'était une décision arbitraire et injustifiée. Les sept chats pensionnaires avaient été restitués à leurs propriétaires.

7. Le 23 décembre 2004, le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : DIAE) dont dépend l'office, a repris les arguments de la décision querellée. Le recours interjeté était dépourvu d'objet, voire pourrait constituer un emploi abusif des procédures car l'injonction de l'office ne péjorait nullement les intérêts de la recourante. On lui demandait simplement de ne plus prendre de nouveau chat et de ne pas remplacer ceux qui viendraient à décéder, ce qui lui permettrait de parvenir à long terme à un total de cinq chats. Il n'avait jamais était question d'exiger de Mme B._____ qu'elle se sépare de ses animaux.

Les détenteurs des animaux devaient veiller à leur bien-être. Leur détention ne devait pas gêner leurs fonctions corporelles et leur comportement. Leur capacité d'adaptation ne saurait être mise à l'épreuve de manière excessive. L'alimentation, les soins et le logement devaient répondre aux besoins des animaux ceci à la lumière de l'expérience acquise et des données de la physiologie, de la science du comportement et de l'hygiène. Le nombre trop élevé de chats détenus par la recourante était un élément de nature à nuire à leur bien-être et à rendre l'hygiène des caisses et de l'appartement en général fort précaire, d'où, d'ailleurs, les nuisances olfactives dont se plaignaient régulièrement les voisins. À l'évidence, malgré le grand attachement de Mme B._____ pour ses félidés, elle était débordée par sa tâche quotidienne.

Mme B._____ n'était pas en mesure d'assurer le brossage quotidien dont avaient besoin ses chats persans. L'obésité des chats avait été constatée par le vétérinaire en palpant leur volume de graisse abdominale.

Le DIAE conclut principalement au rejet du recours et à ce que la décision de l'office soit confirmée ainsi qu'à la condamnation de la recourante aux frais et dépens de la procédure.

8. Le tribunal de céans a effectué un transport sur place le 11 février 2005. Il a constaté sur le palier où habite Mme B._____ une odeur de désinfectant. La recourante a expliqué qu'il s'agissait d'un médicament contre les douleurs à l'épaule, dont elle souffrait. Une odeur d'urine de chat était perceptible dans le couloir de l'appartement.

La recourante a indiqué qu'elle avait des chats depuis longtemps. Elle habitait dans un appartement de trois pièces, standard genevois. Il y avait treize félins dans la cuisine, celle-ci étant entièrement à leur disposition, car elle ne cuisinait jamais. L'ameublement de cette pièce était composé de deux caisses, deux plates-formes à chats, un frigo, une table, une cuisinière ainsi que des rayonnages. Plusieurs écuelles remplies de croquettes étaient réparties sur le sol.

La plupart des chats avaient le pelage rêche, leur âge était inconnu. La «grise » devait avoir 10 ou 12 ans. Les chats « Capucine » et « Félix » avaient le pelage feutré. « Petit gris » avait une conjonctivite sous traitement.

Le salon était aussi réservé aux félidés, il y en avait huit, y compris deux noirs appartenant à un ami de la recourante. Sept gamelles se trouvaient sur le sol dont une pour l'eau, ainsi que deux paniers et une maisonnette/arbre à chats. On constatait des griffures sur les murs. Le balcon n'était pas protégé, de sorte que la fenêtre ne pouvait être ouverte qu'à demi, en étant retenue par l'espagnolette. Mme B._____ a précisé qu'on lui avait fait enlever la grille de protection. Le couloir était également réservé aux animaux.

Ses dépenses pour l'entretien des animaux étaient d'environ CHF 600.- par mois, et les frais de vétérinaire de CHF 1000.- par an. Elle évacuait les litières chaque jour et procédait au brossage des animaux tous les deux jours. Le matériel pour ce faire se trouvant à la cave, elle a refusé de le montrer. Mme B._____ possédait pratiquement une cage de transport par chat.

Enfin, elle n'ouvrait la porte de sa maison qu'aux personnes ayant pris rendez-vous auparavant, par crainte pour sa sécurité.

9. Sur quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives, sauf exception prévue par la loi (art. 56A al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ – E 2 05).

b. L'article 27 du règlement d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux du 14 juillet 1982 (RALFPA – M 3 50.02) prévoit que les décisions prises en application de la législation sur la protection des animaux sont susceptibles de recours au Tribunal administratif.

2. a. Au sens de l'article 4 alinéa 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10) sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce

fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater de droits ou obligations (let. c).

b. En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral, ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure. Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/644/2002 du 5 novembre 2002 ; ATA/241/2000 du 11 avril 2000 ; A. KÖLZ, I. HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bandes, Zurich 1998, p. 181; F. GYGI Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 136).

c. Par écrit du 14 octobre 2004, l'office a ordonné à Mme B._____ de tout entreprendre pour diminuer le nombre d'animaux, ceci en restituant, au plus tard au 15 novembre, les sept chats pensionnaires à leur propriétaire ou les plaçant dans un refuge agréé. De même, elle ne devait plus reprendre de chats et, elle ne devait plus les remplacer, à leur mort, jusqu'à un total de cinq. En cas de nouveau problème ou de non respect de ces prescriptions, des mesures plus sévères seraient ordonnées. Ce courrier, imposant des obligations assorties d'une menace de sanction, à la recourante revêt incontestablement la qualité de décision au sens de l'article 4 LPA.

3. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A LOJ et 63 al. 1 litt. a LPA).

À Genève, l'office est chargé de l'exécution de la législation sur la protection des animaux (art. 33 al. 2 et 36 al. 1 de la loi fédérale sur la protection des animaux du 9 mars 1978 ; LFPA - RS - 455 ; art. 3 al. 1 et 21 al. 1 RALFPA).

4. L'objet du litige porte sur la question de savoir si l'autorité disposait d'une base légale lui permettant d'ordonner l'injonction de ne plus reprendre de chats, ni de les remplacer jusqu'à ce que leur nombre serait réduit à cinq.

5. a. Les animaux doivent être traités de la manière qui tienne le mieux compte de leurs besoins et toute personne qui s'occupe d'animaux doit, en tant que les circonstances le permettent, veiller à leur bien-être (art. 2 al. 1 et 2 LFPA). Celui

qui détient un animal ou en assume la garde doit le nourrir et le soigner convenablement et, s'il le faut, lui fournir un gîte (art. 3 al. 1 LFPA). Il est notamment interdit de maltraiter les animaux, de les négliger gravement ou de les surmener inutilement (art. 22 al. 1 LFPA).

b. Les animaux doivent être détenus de telle façon que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne soient pas gênés et que leur faculté d'adaptation ne soit pas mise à l'épreuve de manière excessive. L'alimentation, les soins et le logement sont appropriés si à la lumière de l'expérience acquise et de données de la physiologie, de la science du comportement et de l'hygiène ils répondent aux besoins des animaux (art. 1 al. 1 et 2 et 3 al. 2 de l'ordonnance sur la protection d'animaux du 27 mai 1981 - OPAn 455.1).

6. En vertu de l'article 25 alinéa 1 LFPA l'autorité doit intervenir immédiatement lorsqu'il est établi que des animaux sont gravement négligés ou détenus de façon complètement erronée ; elle peut les séquestrer préventivement et les loger en un endroit approprié, aux frais du détenteur. Elle peut interdire temporairement ou pour une durée indéterminée la détention (art. 24 LFPA).

L'office vétérinaire fédéral (ci-après : OVF) veille à ce que les cantons appliquent la LFPA et l'OPAn de manière uniforme (art. 70 al. 1 OPAn). Il exerce, aussi, la haute surveillance de la Confédération sur l'exécution de la LFPA dans les cantons (art. 35 LFPA).

7. a. Aux termes de la directive de l'OVF (intervention lorsque des animaux sont gravement négligés, chapitre 1 et 2, information 800.103.02 (2)) l'autorité peut ordonner toute autre mesure opportune et jugée nécessaire dans le cadre de l'application des articles 24 et 25 LFPA.

b. En règle générale, les instructions, les circulaires et les directives administratives – ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives – n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi et ne constituent pas du droit fédéral au sens de l'article 49 lettre a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021 ; ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478, ATF 121 IV 64 consid. 3 p. 66, ATA/763/2002 du 3 décembre 2002, consid. 5 et les références citées).

Emise par l'autorité chargée de l'application concrète, l'ordonnance administrative est un mode de gestion : elle rend implicite une ligne de conduite, elle permet d'unifier et de rationaliser la pratique, elle assure ce faisant aussi l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et elle facilite le contrôle juridictionnel, puisqu'elle dote le juge de l'instrument nécessaire pour vérifier que l'administration agit selon des critères rationnels, cohérents et continus, et non pas selon une politique virevoltante du cas par cas (ATA/763/2002 du 3 décembre 2002 consid. 5 et les références citées).

Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration ne peuvent contenir de règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit pas cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 473 consid. 2b).

En l'espèce, l'information 800. 103.02 de l'OVF énonce les règles relatives à l'intervention de l'autorité d'exécution au niveau cantonal, lorsque des animaux sont détenus en contradiction avec la législation sur leur protection. L'autorité cantonale doit faire le nécessaire pour que la situation légale soit établie. De ce fait, cette ordonnance administrative exprime fidèlement le but de la LFPA, soit celui d'assurer la protection et le bien-être des animaux et, elle facilite une application uniforme de la loi.

Ainsi, l'office dispose d'une base légale pour prendre non seulement des mesures très incisives comme le séquestre ou l'interdiction de détention, mais aussi pour ordonner toute autre mesure opportune et jugée nécessaire au rétablissement d'une situation légale.

8. Il résulte du dossier et de l'instruction de la cause que la recourante partage un appartement de trois pièces avec vingt-et-un chats. Ils ont à leur disposition la cuisine et le salon. Le balcon ne disposant pas d'une grille de protection, les félins ne peuvent pas s'y aventurer et la fenêtre ne peut être ouverte qu'à l'espagnolette. Force est de constater que dans un espace aussi réduit, il est impossible de garantir aux félidés des conditions favorables à leurs fonctions corporelles et à leur comportement. Deux plates-formes à chats, deux paniers, une maisonnette/arbre à chats et des rayonnages comme ameublement destiné à l'occupation de ces animaux ne sauraient être considérés comme suffisants pour un nombre de chats aussi élevé.

Par ailleurs, lors des visites effectuées une odeur d'urine était perceptible, jusque dans le couloir de l'appartement et parfois de l'extérieur de celui-ci. Il apparaît que la recourante est débordée par sa tâche quotidienne, d'entretien des félidés, elle n'arrive pas à garantir les conditions nécessaires au bien-être de ces derniers.

Au vu de ce qui précède, l'office était fondé à intervenir pour réduire le nombre d'animaux ainsi détenus.

9. La recourante soutient que la décision de l'office est arbitraire et injustifiée.

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le

sentiment de la justice et de l'équité. À cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que lorsque-celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 177 consid. 2.1 p. 182 ; ATF 4P.149/2000 du 2 avril 2001, consid. 2 et les arrêts cités).

Appelé à examiner le caractère arbitraire d'une décision, le Tribunal administratif suit le raisonnement du Tribunal fédéral en la matière (ATA/500/2005 du 19 juillet 2005).

L'office a appliqué de façon objective les dispositions légales, sans s'écarter du texte et du but de la loi. Il est exact que Mme B._____ n'arrive pas à garantir les conditions nécessaires au bien-être de ses chats et qu'elle ne dispose pas d'une autorisation pour détenir des félidés en pension. De ce fait, l'intervention immédiate de l'office est adéquate. La mesure imposée à la recourante figure parmi les mesures les moins restrictives, elle est tout à fait propre à atteindre le résultat escompté. Au vu de ce qui précède, la décision de l'office ne saurait être qualifiée d'arbitraire.

10. Vu que l'essence du litige est le nombre trop élevé de chats et qu'une mesure tendant à sa diminution est indispensable, la question sur la détention d'une pension d'animaux à domicile peut rester ouverte.

11. En conséquence le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 novembre 2004 par Madame B._____ contre la décision de l'office vétérinaire cantonal du 14 octobre 2004 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral ; 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14 ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Daniel Meyer, avocat de la recourante, à l'office vétérinaire cantonal, au département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement ainsi qu'à l'office vétérinaire fédéral.

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

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :