

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2560/2017-DIV

ATA/795/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 août 2018

dans la cause

Mme A_____

représentée par Me Anik Pizzi, avocate

contre

DIRECTION DES FINANCES DE LA POLICE - DFP

EN FAIT

- 1) Le soir du 7 janvier 2017, à 23h12, alors que Mme A_____, née en 1995 et étudiante, était en train de fêter à son domicile son anniversaire avec quelques amis, la police a, sur appel d'une voisine, sonné à sa porte et l'a priée de faire moins de bruit.

Mme A_____ s'est immédiatement conformée à cet ordre, en quittant son appartement avec ses amis pour se rendre dans un établissement public.
- 2) Par ordonnance pénale du 26 janvier 2017, le service des contraventions, autorité de poursuite pénale, a infligé à Mme A_____ une amende de CHF 200.- pour contravention aux art. 1, 2 et 12 de l'ancien règlement concernant la tranquillité publique du 8 août 1956 (aRTP - F 3 10.03), depuis lors abrogé, soit « excès de bruit dans un appartement » le 7 janvier précédent, plus un émolument de CHF 80.-.
- 3) Le 11 mai 2017, la direction des finances de la police (ci-après : DFP) a adressé à Mme A_____ un bordereau, assimilé à une décision, d'un montant de CHF 300.- au titre de « facturation intervention suite excès de bruit », sur la base de l'art. 8 let. A let. b du règlement sur les émoluments et frais des services de police du 24 août 2016 (REmPol - F 1 05.15), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.
- 4) Par acte expédié le 12 juin 2017 au greffe de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), Mme A_____ a formé recours contre cette décision, concluant, « avec suite de frais et dépens », à la constatation de sa nullité, subsidiairement à son annulation.
- 5) Dans sa réponse du 31 août 2017, la DFP a conclu au rejet du recours.
- 6) Dans sa réplique du 4 octobre 2017, la recourante a persisté dans les conclusions de son recours.
- 7) Sur ce, la cause a été gardée à juger.
- 8) Pour le reste, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 -

LOJ - E 2 05 ; art. 17 al. 3 et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 2) 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).
- 3) a. En l'occurrence, la recourante ne conteste pas la venue de deux policiers le soir de son anniversaire. Bien que l'amende infligée par ordonnance pénale soit selon elle particulièrement sévère en raison du peu de bruit relevé le soir des faits ainsi que du fait qu'elle a immédiatement obtempéré à l'ordre de la police en quittant les lieux, et malgré sa situation financière d'étudiante, sans revenus, elle a immédiatement payé la contravention de CHF 200.- et l'émolument de CHF 80.-. Elle précise dans sa réplique l'avoir payée pour des faits qu'elle n'avait pas contestés mais qui n'étaient en réalité pas avérés.

L'intéressée ne remet dès lors pas en cause le principe de l'intervention de la police le soir du 7 janvier 2017.

b. En revanche, la recourante conclut principalement à la constatation de la nullité de la décision querellée. Selon elle, en effet, l'intimée n'avait pas la compétence de rendre une décision administrative concernant les faits qui lui étaient reprochés, ceux-ci ressortant de la procédure pénale conformément à l'art. 12 aRTP et l'application de cette procédure-ci l'emportant sur celle de la procédure administrative. Ce grief se recoupe en grande partie avec celui relatif au principe « ne bis in idem » invoqué à l'appui de la conclusion en annulation de la décision attaquée, l'intéressée faisant par celui-ci valoir qu'elle a été sanctionnée deux fois pour les mêmes faits, la première fois par l'autorité pénale, la seconde fois par l'autorité administrative.

L'intimée rétorque que l'intervention en cause de la police ne constituait pas un acte de procédure, car son but premier était de rétablir une situation conforme à la tranquillité publique, même si elle pouvait déboucher sur un rapport de police et la dénonciation de l'infraction. Dès lors, en tant qu'autorité administrative, elle était en droit de facturer à la recourante les frais de son intervention, indépendamment de l'ouverture ultérieure d'une procédure pénale, rendue nécessaire par son comportement.

c. Enfin, en se fondant notamment sur l'art. 45 al. 1 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05) et sur les principes développés en matière d'amende administratives et se prévalant de sa situation personnelle d'étudiante sans revenus qui n'aurait pas fait l'objet d'une analyse par l'intimée, de l'absence de contraventions antérieures et de son respect immédiat de l'ordre donné par la

police le soir du 7 janvier 2017, l'intéressée invoque également le principe de la proportionnalité comme justifiant l'annulation de la décision contestée.

- 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.

d. Avant son abrogation le 1^{er} janvier 2018 par le règlement sur la salubrité et la tranquillité publiques du 20 décembre 2017 (RSTP – E 4 05.03 ; art. 44 let. a), l'art. 1 aRTP disposait que tout excès de bruit de nature à troubler la tranquillité publique est interdit (al. 1) et que, de nuit, chacun doit s'abstenir de provoquer des bruits pouvant troubler le repos des habitants (al. 2).

Sous le chapitre II (dispositions pénales »), l'art. 12 aRTP prescrivait que les contraventions aux dispositions dudit règlement sont passibles de l'amende.

5) Les contraventions pénales de droit cantonal sont régies par la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05) 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/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, in Commentaire romand, CPP, 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 26 janvier 2017.
- b. Comme le relève l'intéressée, 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 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 26 janvier 2017 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, in Commentaire romand, CPP, 2001, 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 80.- pour le prononcé d'une amende entre CHF 150.- et CHF 299.-.

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 des art. 1 al. 1 et 12 aRTP ainsi que 31 al. 1 et 42 de l'ancien règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques du 17 juin 1955 (aRPSS - F 3 15.04) ; 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 le soir du 7 janvier 2017 a fait suite à la dénonciation d'une infraction – à l'art. 1 aRTP en lien avec l'art. 12 aRTP –, même si elle a aussi servi 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 d'une manière 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 à la recourante.

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 partiellement admis et la décision querellée sera annulée.
- 10) Au regard de l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1) et une indemnité de procédure de CHF 500.- lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 juin 2017 par Mme A_____ contre la décision de la direction des finances de la police du 11 mai 2017 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision de la direction des finances de la police du 11 mai 2017 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Mme A_____ une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge de l'État de Genève ;

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 Anik Pizzi, avocate de la recourante, ainsi qu'à la direction des finances de la police.

Siégeant : Mme Junod, présidente, Mme Krauskopf, MM. Pagan et Verniory,
Mme Tapponnier, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :