RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2904/2022-EXPLOI **ATA/715/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 juillet 2023

2ème section

dans la cause

A_____ **recourante**

contre

SERVICE DE LA CONSOMMATION ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES **intimé**

EN FAIT

A. **a.** A_____, née en 1969, est titulaire du diplôme de cafetier-restaurateur.

b. Elle est l'exploitante autorisée du café-restaurant « B_____ » (ci-après : l'établissement), propriété de la Ville de Genève (ci-après : la ville).

B. **a.** Le 21 septembre 2021, l'établissement a fait l'objet, entre 13h50 et 16h30, d'une inspection par un inspecteur et un contrôleur des denrées alimentaires du service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV). A_____ n'était pas présente dans l'établissement.

b. Le 23 septembre 2021, le SCAV a établi un rapport d'inspection-décision constatant treize manquements, qui a été remis à la remplaçante d'A_____, en l'absence de cette dernière. Ce rapport, qui mentionnait la possibilité d'y faire opposition dans un délai de dix jours auprès du chimiste cantonal, n'a pas été contesté.

c. Le 28 septembre 2021, le SCAV a rendu – sur la base du rapport d'inspection-décision précité – une ordonnance pénale infligeant à A_____ une amende de CHF 1'300.-, ainsi qu'une décision administrative mettant un émolument d'inspection de CHF 511.30 à sa charge.

d. Par courrier du 13 novembre 2021, A_____ a formé opposition au volet administratif de ces décisions, sollicitant préalablement la restitution du délai d'opposition.

e. Par décision du 10 février 2022, le SCAV a rejeté la demande de restitution du délai d'opposition, rejeté l'opposition, maintenu ses décisions du 28 septembre 2021 et imparti à A_____ un délai au 15 mars 2022 pour communiquer au SCAV son souhait de maintenir l'opposition au volet pénal ou non, précisant qu'à défaut de nouvelles de la part de celle-ci, le volet pénal du dossier serait considéré comme clos.

f. Par acte posté le 15 mars 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, dont elle a demandé l'annulation, concluant à ce que sa demande de restitution soit admise et que la cause soit renvoyée au SCAV pour nouvelle décision.

g. Par arrêt du 15 juin 2022, la chambre administrative a admis le recours, annulé la décision attaquée et renvoyé la cause au SCAV pour nouvelle décision au sens des considérants, soit afin qu'il examine les autres conditions de recevabilité et, le cas échéant, les arguments au fond.

h. Par décision du 10 août 2022, le SCAV a constaté l'entrée en force du rapport d'inspection-décision du 23 septembre 2021 et a rejeté l'opposition.

L'établissement avait fait l'objet de onze inspections en dix ans, celles effectuées en 2019 et 2020 ayant conduit à la constatation de manquements et au prononcé d'ordonnances pénales assorties de décisions administratives.

Les manquements constatés aux règles du droit alimentaire étaient graves et constituaient un danger élevé pour la sécurité alimentaire. L'exploitante était responsable de celle-ci et ne pouvait faire reposer sur sa bailleresse la saleté et la vétusté des équipements.

Les contestations du service reposant sur des faits graves, un émolument pouvait être prélevé. Son calcul était conforme à la législation applicable, et son montant total proportionné à l'inspection effectuée.

C. **a.** Par acte posté le 13 septembre 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision sur opposition précitée, concluant principalement à son annulation et à ce qu'aucuns frais ne soient mis à charge en lien avec l'inspection du 21 septembre 2021.

Les faits avaient été constatés de manière inexacte, et les différents manquements étaient contestés. L'inspection avait eu lieu juste à la fin du service de midi, si bien qu'il était normal que la cuisine fût encore sale. L'utilisation d'un sac poubelle pour le stockage de glaçons était une mesure d'urgence, les machines étant momentanément hors service. Bon nombre d'équipements (joints, carrelage, etc.) avaient plus de 20 ans d'âge, et malgré de nombreuses demandes auprès de la ville, elle n'avait pu en obtenir le remplacement. Les distributeurs de savon dans les toilettes étaient vides car il y avait eu beaucoup d'affluence et que le service touchait à sa fin. Les hottes étaient lavées régulièrement, la problématique de l'aspiration avait été annoncée depuis plusieurs années mais dépassait ses compétences. L'unique denrée non étiquetée provenait d'un collaborateur qui l'avait achetée le jour même et l'avait congelée pour son usage privé. Les sèche-mains étaient annoncés comme étant hors service.

Elle n'avait pas commis d'infraction, et les constatations du SCAV dans son rapport d'inspection ne permettaient certainement pas de mettre à sa charge les frais de ladite inspection, étant en toute hypothèse de peu de gravité.

b. Le 31 octobre 2022, le SCAV a conclu au rejet du recours.

Il n'était pas contesté que le rapport d'inspection - décision était entré en force. L'objet du litige ne pouvait être que la question de savoir si les émoluments mis à charge de la recourante étaient fondés.

La finalité d'un contrôle opéré par le SCAV était de pouvoir observer le fonctionnement normal d'un établissement traitant des denrées alimentaires, que ce soit avant, pendant ou après le service. Les contrôleurs et inspecteurs du SCAV étaient formés à distinguer les éléments découlant d'une activité normale de ceux issus de situations problématiques. Les carences relevées le 21 septembre 2021 ne correspondaient pas à la « saleté du jour » mais à un problème de mise en œuvre de la réglementation et des bonnes pratiques en matière d'hygiène. Les manquements avaient été considérés comme graves et avaient à juste titre donné lieu à « contestations » de la part du SCAV.

Le contrôle, opéré par deux personnes, avait duré 2 heures et 40 minutes. Les conditions de la perception d'un émolument étaient remplies, et leur montant était proportionné à l'inspection réalisée.

Étaient jointes une partie des clichés pris par les fonctionnaires du SCAV lors de l'inspection litigieuse.

c. Le 15 novembre 2022, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 16 décembre 2022, prolongé par la suite au 9 janvier 2023, pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

d. Le 9 janvier 2023, la recourante a persisté dans ses conclusions.

e. L'intimé ne s'est quant à lui pas manifesté.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 69 et 70 al. 2 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 20 juin 2014 - LDAl - 817.0 ; art. 14 de la loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 13 septembre 2019 - LaLDAl - K 5 02 ; 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. La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits pertinents, ce qui nécessite de déterminer l'objet du litige.

2.1 Le recours peut être formé pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA).

2.2 L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la

décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/499/2021 du 11 mai 2021 consid. 2a). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/330/2023 du 28 mars 2023 consid. 3a ; ATA/499/2021 du 11 mai 2021 consid. 2a).

2.3 Selon la doctrine, l'autorité de chose jugée ou force matérielle de chose jugée (*materielle Rechtskraft*) se rapporte à la stabilité du contenu d'une décision. On peut également distinguer ici entre autorité de chose décidée, qui se rapporte à la stabilité d'une décision d'une autre administration entrée en force, et autorité de chose jugée, qui se rapporte à celle d'une décision prise sur recours ou par une juridiction saisie d'une action. Dans le premier cas, la question est simplement celle de la modification d'une décision administrative. La révocation partielle ou totale d'une décision exige une pesée de l'intérêt à une application correcte du droit objectif, qui plaiderait par hypothèse pour une modification de la décision, et de l'intérêt à la sauvegarde de la sécurité du droit, qui favorise le maintien de la décision. Dans le second cas, le réexamen approfondi de l'affaire qui a dû être effectué sur recours ou par la juridiction saisie d'une action justifie de reconnaître une plus grande portée à l'autorité de chose jugée : les points tranchés sur recours ou par une juridiction ne pourront être revus, en ce qui concerne les mêmes parties, les mêmes faits et les mêmes motifs, que si des motifs de révision (art. 80 LPA) sont présents. À cet égard, il faut souligner que l'autorité de chose jugée ne se rapporte qu'aux points effectivement tranchés par l'autorité de recours ; il y aura donc lieu de se référer aux motifs de sa décision pour définir la portée de l'autorité de la chose jugée (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n. 867 à 869).

2.4 En l'espèce, la décision confirmée par la décision sur opposition attaquée porte sur les émoluments, tout comme du reste les conclusions de la recourante.

Or, celle-ci ne saurait remettre en cause l'existence même des manquements constatés dans le rapport d'inspection-décision du 23 septembre 2021, puisque celui-ci était, comme le suggère son intitulé, une décision administrative sujette à opposition puis à recours. Les voies de droit étaient du reste clairement mentionnées dans le document.

Dès lors, la seule question susceptible de se poser dans ce cadre n'a pas trait à l'établissement des faits, mais uniquement à la qualification juridique desdits faits, à savoir s'ils sont ou non de peu de gravité, comme il sera exposé ci-après.

Le grief est donc sans portée et doit être écarté.

3. Reste donc à examiner si la mise à la charge de la recourante d'un émolument de CHF 511.30 est conforme au droit.

3.1 Des émoluments sont perçus notamment pour les contrôles ayant conduit à une contestation ; dans les cas de très peu de gravité, aucun émolument n'est perçu (art. 58 al. 2 let. a LDAl).

3.2 Sous réserve de l'art. 113 de l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires du 16 décembre 2016 (OELDAl - RS 817.042), les cantons perçoivent des émoluments pour tout contrôle officiel ayant donné lieu à une contestation (art. 112 al. 1 OELDAl), dans les limites suivantes : (a) échantillonnage: au maximum CHF 200.- par échantillonnage, (b) inspections : au maximum CHF 4'000.- par inspection ; (c) analyse d'échantillons: au maximum CHF 6'000.- par échantillon (art. 112 al. 2 OELDAl). Les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré, de l'appareillage requis et du matériel utilisé (art. 112 al. 3 OELDAl). Le tarif horaire est régi par le droit cantonal (art. 112 al. 3 2e phr. OELDAl). Les cantons ne perçoivent pas d'émolument dans les cas où la contestation repose sur des faits de peu de gravité (art. 112 al. 3). Les débours peuvent être facturés à part (art. 112 al. 7 OELDAl).

3.3 Au plan cantonal, la législation prévoit que le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels est en principe gratuit ; il fait toutefois l'objet de la perception d'un émolument pour les contrôles ayant conduit à une contestation. Dans les cas de très peu de gravité, aucun émolument n'est perçu (art. 11 al. 1 let. a du Règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 5 février 2020 - RaLDAl - K 5 02.01). Les émoluments sont fixés par le Conseil d'État dans le cadre tarifaire arrêté par le Conseil fédéral (art. 11 al. 2 RaLDAl).

3.4 Selon l'art. 3 al. 1 let. a du règlement fixant les émoluments perçus par le département chargé de la santé, du 22 août 2006 (REmSanté - K 1 03.04), le SCAV est autorisé à percevoir les émoluments suivants : en cas de contrôle officiel des denrées alimentaires et des objets usuels, les inspections qui ont donné lieu à contestation sont facturées selon le tarif pour le contrôle officiel des denrées alimentaires établi par l'Association des chimistes cantonaux de Suisse (ch. 2) ; dans les cas des ch. 1 et 2, des émoluments administratifs sont perçus en sus et sont calculés selon le barème horaire prévu à la let. g (ch. 3). Le barème horaire de l'art. 3 al. 1 let. g REmSanté fixe des montants de CHF 200.- pour l'intervention du chimiste cantonal, du chimiste cantonal adjoint, du chimiste cantonal délégué,

du vétérinaire cantonal, du vétérinaire cantonal délégué ou du vétérinaire désigné (ch. 1), CHF 160.- pour l'intervention d'un chef de section ou d'un vétérinaire (ch. 2), CHF 135.- pour l'intervention d'un chimiste (ch. 3), CHF 132.- pour l'intervention d'un inspecteur ou d'un contrôleur des denrées alimentaires (ch. 4), CHF 90.- pour l'intervention d'un technicien ou d'un laborant (ch. 5), CHF 80.- pour les travaux de secrétariat (ch. 6), CHF 110.- pour l'intervention d'un collaborateur non vétérinaire du secteur affaires vétérinaires (ch. 8) et CHF 135.- pour l'intervention spécifique d'un juriste départemental (ch. 9).

3.5 Les contributions publiques de nature causale sont des contre-prestations en argent que des justiciables doivent verser à des collectivités publiques pour des prestations particulières que celles-ci leur fournissent ou pour des avantages déterminés qu'elles leur octroient. Elles comportent les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement. Les émoluments eux-mêmes se subdivisent en plusieurs catégories, dont les émoluments de chancellerie, les émoluments administratifs, les taxes de contrôle, les émoluments d'utilisation d'un établissement public, les émoluments d'utilisation du domaine public. Les émoluments de chancellerie sont des contributions modiques exigées en contrepartie d'un travail administratif ne nécessitant pas un examen approfondi, essentiellement de secrétariat (ATF 138 II 70 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_439/2014 du 22 décembre 2014 consid. 6.1 ; ATA/142/2023 du 14 février 2023 consid. 9 ; ACST/12/2017 du 6 juillet 2017 consid. 3a et les références citées).

Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions causales ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.3 ; ACST/12/2017 précité consid. 3d et les références citées).

Le principe de l'équivalence veut que le montant de la contribution causale exigée d'une personne déterminée se trouve en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le montant concrètement demandé et la valeur objective de la prestation administrative (rapport d'équivalence individuelle ; ATF 143 I 227 consid. 4.2.2).

3.6 En l'espèce, la recourante soutient que la contestation portait sur des faits de peu de gravité. Elle ne saurait être suivie sur ce point. En effet, outre le nombre élevé de manquements constatés et l'existence d'antécédents récents ayant donné lieu à ordonnances pénales, force est de constater que certains manquements constatés sont constitutifs de violations assez sérieuses de la législation en matière de denrées alimentaires et d'hygiène, comme en témoignent aussi les clichés joints par l'intimé à sa réponse au recours. Ainsi, un certain nombre d'équipements, de cuisine comme d'hygiène personnelles, étaient sales ; deux problèmes en lien avec le stockage de glaçons ont été relevés ; et des joints d'installations, notamment

frigorifiques, étaient sales, cassés ou moisis. On ne saurait dès lors parler de manquements de peu de gravité, si bien que le paiement d'un émolument était justifié au regard des dispositions légales et réglementaires précitées.

Quant au montant de l'émolument, de CHF 511.30, il n'est pas critiqué en tant que tel par la recourante. Bien que les postes ne soient pas détaillés, le tarif horaire des contrôleurs et des inspecteurs des denrées alimentaires étant de CHF 132.- de l'heure, une intervention de ces deux techniciens pendant 2 h 40 minutes aurait pu s'élever à CHF 704.-. Le montant facturé n'apparaît dès lors pas critiquable.

Le grief sera écarté.

Il découle dès lors de ce qui précède que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 13 septembre 2022 par A_____ contre la décision sur opposition du service de la consommation et des affaires vétérinaires du 10 août 2022 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 800.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas 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 A_____ ainsi qu'au service de la consommation et des affaires vétérinaires.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :	la présidente siégeant :
N. DESCHAMPS	F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :