RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2957/2022-EXPLOI **ATA/716/2023**

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 bar « B_____ » (ci-après : l'établissement), sis à la rue C_____, et dont la propriétaire est la société à responsabilité limitée D_____ Sàrl.

B. **a.** Le 11 novembre 2021, l'établissement a fait l'objet, entre 19h30 et 20h00, d'une inspection par une contrôleuse 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 15 novembre 2021, le SCAV a établi un rapport d'inspection-décision constatant trois manquements, qui a été remis à la personne remplaçant 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 22 novembre 2021, le SCAV a rendu – sur la base du rapport d'inspection-décision précité – une ordonnance pénale infligeant à A_____ une amende de CHF 200.-, ainsi qu'une décision administrative obligeant la précitée à suivre dans les trois mois une formation en autocontrôle et mettant un émolument d'inspection de CHF 225.30 à sa charge.

d. Par courrier du 18 décembre 2021, A_____ a formé opposition au volet administratif de ces décisions, sollicitant préalablement la restitution du délai d'opposition.

e. Par décision du 22 février 2022, le SCAV a rejeté la demande de restitution du délai d'opposition, rejeté l'opposition, maintenu ses décisions du 22 novembre 2021 et imparti à A_____ un délai au 21 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 25 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 22 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 11 août 2022, le SCAV a constaté l'entrée en force du rapport d'inspection-décision du 15 novembre 2021 et a rejeté l'opposition.

L'établissement avait fait précédemment l'objet d'inspections en 2014 et 2017, qui avaient conduit à la constatation de manquements au concept d'autocontrôle.

Les manquements constatés pouvaient avoir de graves conséquences sur la santé, en particulier l'un d'eux qui concernait le manque d'information au sujet des produits allergènes. Un émolument pouvait dès lors 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 14 septembre 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre la décision sur opposition précitée, concluant principalement à ce qu'aucuns frais ne soient mis à charge en lien avec l'inspection du 11 novembre 2021, et « subsidiairement » à l'annulation de la décision attaquée dans son intégralité.

Les faits avaient été constatés de manière inexacte, et les différents manquements étaient contestés. Les autocontrôles étaient « tenus » par l'employé E_____, responsable du nettoyage, de la fermeture ainsi que des relevés quotidiens. Vu l'heure inopportune de l'inspection et la forte affluence dans l'établissement, l'employé précité, concentré sur la préparation des commandes, n'avait pu être interrogé. S'agissant de l'absence d'indication des allergènes, tous les éléments entrant dans la composition des cocktails étaient mentionnés sur la carte. Quant à la prétendue saleté de certains équipements, ces derniers étaient en cours d'utilisation pendant le service, et il était donc normal qu'ils n'aient pas encore pu être nettoyés.

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 dans la mesure de sa recevabilité.

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.

Le fait qu'un employé ait été qualifié de responsable du nettoyage et des relevés quotidiens ne changeait rien à la qualité de responsable de la sécurité alimentaire de la recourante. Que la personne responsable du nettoyage, du visa des plans de

nettoyage et des relevés de température fût présent, mais n'ait pu remettre les documents pertinents à la contrôleuse était d'autant plus problématique. Les documents remis postérieurement avaient été considérés comme insuffisants. S'agissant de l'information sur les aliments allergènes, les problèmes d'allergie dans les boissons alcoolisées et les cocktails existaient, nombre de ces boissons pouvant contenir du blé, des produits lactés, ou être issus de fruits à coque. Les manquements avaient été considérés comme graves et avaient à juste titre donné lieu à « contestations » de la part du SCAV. L'obligation de suivre une formation en autocontrôle était également justifiée.

Les conditions pour pouvoir prélever un émolument étaient réalisées, et ceux-ci étaient proportionnés.

c. Le 16 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. On indiquera seulement ici que 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 une obligation de suivre une formation ainsi que sur les émoluments, et c'est sur ce dernier point que portent 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 15 novembre 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 225.30 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 l'existence d'antécédents récents ayant donné lieu à ordonnances pénales, force est de constater que les trois manquements constatés ne sont pas anodins, surtout celui qui concerne les allergènes puisque des atteintes sérieuses à la santé de certains clients peuvent en découler. La mise à charge d'un émolument était donc justifiée au regard des dispositions légales et réglementaires précitées.

Quant au montant de l'émolument, de CHF 225.30, il n'est certes pas critiqué en tant que tel par la recourante. Du point de vue de la couverture des frais, l'intimé ne détaille toutefois aucunement le montant facturé, et ne l'a pas davantage justifié dans ses écritures. Or, le tarif horaire des contrôleurs et des inspecteurs des denrées alimentaires est de CHF 132.- de l'heure. Dès lors, même en retenant 30

min pour l'inspection (par une personne) et 30 min pour la rédaction du rapport, cela ne permet de retenir qu'un montant de CHF 132.-, étant précisé que le fait que la législation prévoie un maximum de CHF 4'000.- ne permet pas à l'autorité de fixer un montant global sans être à même de le justifier en cas de besoin, notamment comme en l'espèce en cas de recours de l'administré.

Le grief sera dès lors partiellement admis, et l'émolument réduit à CHF 132.-.

4. Sans s'en prendre directement à l'obligation de suivre une formation en matière d'autocontrôle, la recourante conteste néanmoins indirectement cet aspect de la décision attaquée en concluant à titre « subsidiaire » à l'annulation de celle-ci dans son entier.

4.1 Lorsque la contestation ne porte pas sur des produits, les autorités d'exécution peuvent obliger la personne responsable dans l'entreprise à prendre les mesures nécessaires à l'élimination des défauts (art. 35 al. 1 let. b LDAl).

4.2 Si des manquements répétés apparaissent lors des contrôles, notamment en matière d'hygiène et d'autocontrôle, la ou le chimiste cantonal peut ordonner le suivi d'une formation complémentaire dans un délai de 3 mois, à charge de la personne requérante (art. 9 al. 2 RaLDAl).

4.3 En l'espèce, le premier constat portant sur un problème d'autocontrôle, déjà rencontré par le passé par la recourante, l'intimé était fondé à prononcer l'obligation de suivre une formation.

Il s'ensuit que le grief sera écarté. Le recours sera très partiellement admis s'agissant du montant de l'émolument.

5. Vu l'issue du litige, un émolument réduit, d'un montant de CHF 400.-, sera mis à la charge de la recourante, qui succombe largement (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée, la recourante n'ayant pas allégué avoir exposé de frais pour sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2022 par A_____ contre la décision sur opposition du service cantonal de la consommation et des affaires vétérinaires du 11 août 2022 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision attaquée en ce qu'elle fixe l'émolument à CHF 225.30, et fixe ledit émolument à CHF 132.- ;

confirme la décision sur opposition attaquée pour le surplus ;

met un émolument de CHF 400.- 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 :