RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3366/2020-DIV **ATA/81/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 janvier 2021

dans la cause

Madame A_____

contre

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

EN FAIT

1) Madame A_____, ressortissante suisse originaire de Genève, a annoncé à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) son changement d'adresse à compter du 1er juin 2020, toujours dans le canton de Genève, au moyen d'un formulaire rempli en ligne le 14 octobre 2020.

2) Le 15 octobre 2020, l'OCPM a adressé à Mme A_____ un courrier comprenant une facture de CHF 100.-. Le courrier indiquait sous « concerne » que la facture était une « taxe de négligence pour l'annonce du changement d'adresse - chemin B_____, valable dès le 17.07.2020, selon votre annonce du : 15.10.2020 ».

Le courrier précisait encore que son changement d'adresse ayant été communiqué au-delà du délai légal de quatorze jours, l'OCPM était contraint, conformément à l'art. 11 al. 4 du règlement relatif à la délivrance de renseignements et de documents, ainsi qu'à la perception de diverses taxes, par l'OCPM et les communes du 23 janvier 1974 (RDROCPMC - F 2 20.08), de lui facturer une taxe de CHF 100.-.

Les voies de droit auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) étaient également mentionnées.

3) Par acte mis à la poste le 23 octobre 2020, Mme A_____ a interjeté recours contre la facture précitée par-devant la chambre administrative en concluant à ce qu'elle soit « [acquittée] de cette facture ».

Elle travaillait dans le domaine de la santé et avec la crise sanitaire, elle n'avait pas eu le temps d'effectuer son changement d'adresse dans un délai de deux semaines auprès de l'OCPM. Ce service n'étant plus ouvert au public étant donné les circonstances, elle ne savait pas qu'il était impératif de faire ce changement dans un délai aussi court. Elle était étonnée et déçue, en tant que citoyenne genevoise, de devoir payer CHF 100.- alors qu'elle avait effectué honnêtement son annonce durant la même année que son changement d'adresse. Elle avait par ailleurs continué à recevoir son courrier et à payer ses impôts mensuellement et ne comprenait pas la raison qui justifiait de faire payer les personnes qui n'annonçaient pas tout de suite un changement de domicile.

4) Le 28 octobre 2020, la chambre administrative a invité l'OCPM à faire parvenir son dossier et ses observations sur le recours précité, en se déterminant en particulier sur la nature juridique de la « taxe » et les exigences éventuelles de légalité qui en découlaient.

5) Dans ses observations du 24 novembre 2020, l'OCPM a conclu au rejet du recours.

Aux termes de la législation fédérale et cantonale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes, toute personne séjournant dans le canton avait l'obligation d'annoncer une modification de son adresse. Cette annonce devait être faite, à teneur de la législation cantonale, dans un délai de quatorze jours auprès de l'OCPM, ou alternativement de la commune de résidence pour les confédérés. Des normes équivalentes existaient dans la législation sur le séjour et l'établissement des confédérés. Lorsque le délai imposé aux fins d'annonce n'était pas respecté, l'art. 11 al. 4 RDROCPMC prévoyait le prélèvement d'une taxe de CHF 100.-.

La même taxe était appliquée à toute personne n'annonçant pas son changement d'adresse dans le délai imparti. Afin d'assurer une certaine souplesse dans l'application de la norme précitée, l'OCPM avait instauré une directive interne aux termes de laquelle aucune taxe de négligence n'était prélevée si le changement d'adresse était annoncé dans les quarante jours suivant le déménagement. Le RDROCPMC ne permettait pas une diminution ou un rabais de la taxe.

La recourante avait informé l'OCPM de son changement d'adresse en ligne le 14 octobre 2020 alors que ledit changement avait été annoncé pour le 1er juin 2020. Elle ne semblait pas contester le retard dans l'annonce de son changement d'adresse, mais le principe et le montant de la taxe. L'annonce de changement dépassant largement le délai de quarante jours, le prélèvement de la taxe était fondé.

6) Le 2 décembre 2020, le juge délégué a imparti un délai au 18 décembre 2020 aux parties pour faire valoir toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

7) Le 10 décembre 2020, l'OCPM a indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler.

8) Mme A_____ ne s'est quant à elle pas manifestée.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (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) a. Selon l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions de la personne recourante. En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose la personne recourante doivent être jointes. À défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé à la personne recourante, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA).

b. Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions de la personne recourante. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins de la personne recourante. Une requête en annulation d'une décision doit par exemple être déclarée recevable dans la mesure où la personne recourante a de manière suffisante manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/721/2020 du 4 août 2020 consid. 2b).

c. En l'occurrence, le recours ne contient pas de conclusions formelles en annulation de la décision de l'OCPM du 15 octobre 2020. On comprend toutefois de l'acte de recours que la recourante est en désaccord avec le paiement de la « taxe » de CHF 100.- qui lui a été réclamée, et qu'elle souhaite en réalité son annulation lorsqu'elle allègue vouloir en « être acquittée ».

Le recours est ainsi recevable de ce point de vue également.

3) Saisie d'un recours, la chambre administrative applique le droit d'office. Elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs que les parties invoquent (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/1024/2020 du 13 octobre 2020 consid. 1 et les références citées).

4) Le litige porte sur la conformité au droit de la « taxe » de CHF 100.- infligée à la recourante en raison du défaut d'annonce de son changement d'adresse dans le délai légal.

5) a. Depuis le 1er janvier 2008, la tenue des registres cantonaux et communaux est soumise aux dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006 (loi sur l'harmonisation de registres - LHR - RS 431.02) et de l'ordonnance sur l'harmonisation de registres du 21 novembre 2007 (OHR - RS 431.021), ainsi qu'à sa législation cantonale d'exécution, soit dans le canton de Genève à la loi d'application de la loi LHR du 3 avril 2009 (LaLHR - F 2 25).

b. Parmi les registres soumis à la LHR, figurent les registres cantonaux et communaux des habitants (art. 2 al. 2 let. a LHR), dont le registre des habitants, géré par l'OCPM (art. 2 let. a LaLHR ; art. 4 de la loi sur le séjour et

l'établissement des Confédérés du 28 août 2008 - LSEC - F 2 05). L'OCPM est notamment l'autorité compétente pour corriger d'office, si nécessaire en collaborant avec d'autres services de l'État, les données inscrites dans le registre cantonal de la population, s'il s'avère que les renseignements ne correspondent pas à la situation de fait (art. 4 al. 4 let. d LSEC).

c. La LHR vise à ce que les différents registres soumis à cette loi contiennent des données actuelles, exactes et complètes (art. 5 LHR) en rapport avec chaque personne établie ou en séjour (art. 6 LHR).

d. Est tenu de s'annoncer ou de communiquer toute modification de données le concernant celui qui a) arrive dans le canton ; b) réside ou séjourne dans le canton ; c) entend s'établir hors du canton ou mettre fin à son séjour (art. 5 al. 1 LaLHR). Toute annonce ou communication doit être faite auprès de l'OCPM (art. 5 al. 2 LaLHR) dans les quatorze jours dès la survenance du fait (art. 5 al. 3 LaLHR).

e. L'art. 11 LaLHR, intitulé « dispositions pénales », prévoit notamment qu'est passible d'une amende de CHF 1'000.- au plus celui qui ne s'annonce pas ou ne communique pas son départ du canton, ou une modification de données le concernant ou de son état personnel alors qu'il en avait l'obligation au sens de l'art. 5 LaLHR (al. 1 let. a).

Le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES) prononce l'amende. Il peut déléguer cette compétence à l'un de ses services (art. 11 al. 2 LaLHR). L'art. 357 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0) s'applique (art. 11 al. 3 LaLHR).

f. L'art. 12 LaLHR précise que le Conseil d'État édicte les dispositions nécessaires à l'application de la LaLHR.

6) a. L'art. 11 RDROCPMC, qui traite des « taxes générales », prévoit que les frais d'acheminement postal sont à la charge du destinataire, sauf en cas d'envoi par lettre standard au tarif de base du courrier B (gratuit ; al. 1). Pour une opération effectuée en urgence, un supplément de 50 % du montant de la taxe de base est perçu jusqu'à un maximum de CHF 125.- (al. 2). Pour une opération nécessitée par la négligence de l'intéressé, les taxes suivantes sont perçues : a) rappel par courrier simple CHF 30.-, b) rappel par courrier recommandé CHF 60.-, c) enquête CHF 100.- (al. 3). Pour un changement d'adresse annoncé tardivement, il est perçu une taxe de CHF 100.- (al. 4).

b. L'art. 11 al. 4 RDROCPMC est entré en vigueur le 26 février 2020 à la suite de la modification de plusieurs dispositions dudit règlement. Cette révision portait essentiellement sur le montant des taxes, qui a dû être ajusté à la suite de différentes adaptations de l'ordonnance sur les émoluments perçus en application

de la loi sur les étrangers et l'intégration du 24 octobre 2007 (Tarif des émoluments LEI, Oem-LEI - RS 142.209 ; https://www.ge.ch/document/communique-presse-du-conseil-etat-du-19-fevrier-2020, consulté le 18 janvier 2021).

c. Le site du canton de Genève prévoit que les changements d'adresse dans le canton sont gratuits et qu'en cas d'annonce tardive, le risque est une « pénalité de retard » de CHF 100.- ou plus (https://www.ge.ch/actualite/gratuite-annonces-changement-adresse-26-fevrier-2020-25-02-2020, consulté le 18 janvier 2021).

7) À titre préalable, il convient d'établir la nature de la « taxe » de l'art. 11 al. 4 RDROCPMC.

8) Les contributions publiques sont toutes les prestations en argent, autres que les amendes, que l'État prélève auprès des particuliers sur la base de la souveraineté qui lui est reconnue par la Constitution ou par la loi (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 4ème éd., 2012, § 1 n° 2).

À la différence de l'impôt qui est dû indépendamment de toute contre-prestation concrète pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à l'État en vue de la réalisation du bien commun, la taxe causale constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un service appréciable économiquement, accordées par l'État à un citoyen déterminé (ATF 132 II 371 consid. 2 ; 131 II 271 consid. 5.1, traduit et résumé in RDAF 2006 I p. 675 ; Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 6). Les contributions causales ou taxes causales reposent sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause. Elles se divisent généralement en trois sous-catégories : les charges de préférence, les taxes de remplacement ou les émoluments (administratifs ou de chancellerie ; Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 6 à 9).

9) a. De manière générale, l'amende administrative ou pénale ne fait pas partie des contributions publiques. Bien que représentant des prestations pécuniaires versées par des particuliers à l'État, les amendes se distinguent des contributions publiques en ce qu'elles constituent des sanctions pour la violation de prescriptions légales. À l'inverse, le prélèvement des contributions publiques repose sur un comportement conforme au droit (Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 2).

b. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des amendes pénales issues de contraventions à certaines lois cantonales, pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister (ATA/871/2020 du 8 septembre 2020 consid. 2c ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2011, ch. 1.4.5.5 p. 160 s). Plus précisément, les amendes

administratives comme les amendes pénales au sens de l'art. 103 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) ont un caractère répressif commun puisqu'elles sanctionnent des contraventions à la loi, par le prononcé d'une sanction exprimée sous une forme identique d'une somme d'argent que la personne sanctionnée est astreinte à payer. Il est admis qu'elles impliquent une faute de l'administré, intentionnelle ou par négligence (Ulrich HÄFELIN/ Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ème éd., 2016, p. 331 n. 1495 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 404 n. 1214) et que la quotité de l'amende administrative doit être fixée en tenant compte par analogie des principes généraux régissant la fixation de la peine en droit pénal définis à l'art. 47 CP, soit le degré d'intensité de la faute de l'auteur, en fonction de la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, du caractère répréhensible de l'acte, des motivations et des buts de l'auteur, de la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures, de ses antécédents et de sa situation personnelle (art. 47 al. 2 CP ; ATA/871/2020 précité consid. 2c ; ATA/95/2019 du 29 janvier 2019 consid. 6c). Même si l'amende administrative reste une institution du droit administratif, désignée comme telle dans la loi, soumise aux principes de la légalité de l'infraction et de la sanction, à celui de la proportionnalité, et qu'elle est sujette à un contrôle de sa conformité au droit par le biais des voies de droit prescrites pour le contentieux administratif, la décision qui la prononce peut selon les cas constituer une accusation pénale au sens de l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101 ; Thierry TANQUEREL, op.cit., p. 403, n. 1207 et p. 404 n. 1211).

10) Selon une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, la juridiction recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 145 I 108 consid. 4.4.2 ; 143 I 109 consid. 6 ; ATA/273/2019 du 19 mars 2019 consid. 3). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 144 V 313 consid. 6.1 ; ATA/1026/2019 du 18 juin 2019 consid. 5a). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATF 144 III 58 consid. 4.1.3.1).

D'après la jurisprudence, afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce (ATF 145 II 2 consid. 4.3). Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 141 II 338 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_522/2012 du 28 décembre 2012 consid. 2.3 ; ATA/1174/2020 du 24 novembre 2020 consid. 6a).

11) Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (ATA/1373/2017 du 10 octobre 2017 consid. 4a et les références citées).

Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 140 I 381 consid. 4.4 et les références citées ; ATA/383/2017 du 4 avril 2017).

12) a. Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs, implicitement contenu dans la Cst., est un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; 119 Ia 28 consid. 3 ; 118 Ia 305 consid. 1a).

b. Dans le canton de Genève, l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au

Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). Il est habilité, en vertu de l'art. 109 al. 3 Cst-GE, à adopter des règles d'exécution. À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 114 Ia 286 consid. 5a ; ACST/19/2018 du 15 août 2018 consid. 7b ; ATA/487/2020 du 19 mai 2020 consid. 7b ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2013, n. 323).

c. Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la Cst-GE, le Conseil d'État peut adopter des ordonnances dépendantes de substitution, contenant des normes primaires, à savoir des règles dont il n'existe aucune trace dans la loi de base, qui étendent ou restreignent le champ d'application de cette loi ou confèrent aux particuliers des droits ou leur imposent des obligations dont la loi ne fait pas mention, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative, pour autant que celle-ci figure dans une loi au sens formel et que le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini et limité à une matière déterminée, ne soit pas dépassé (ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 ; ATA/1587/2017 du 12 décembre 2017 et les références citées). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

. d. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces conditions, ainsi qu'une décision qui se fonde sur une telle ordonnance, manque de base légale et viole le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/1587/2017 précité consid. 14 et les références citées). De jurisprudence constante, la légalité d'un règlement peut être remise en cause devant la chambre de céans à l'occasion d'un cas d'application (ATA/487/2020 précité consid. 7d).

13) Dans un arrêt du 7 mars 2017 – rendu avant l'entrée en vigueur de l'art. 11 al. 4 RDROCPMC –, la chambre de céans a confirmé qu'une taxe de CHF 100.-, imposée sur la base de l'art. 11 al. 3 let. c RDROCPMC, était justifiée dès lors que le recourant, par son comportement, avait créé une situation qui avait nécessité une enquête de la part de l'OCPM pour déterminer son domicile effectif (ATA/267/2017 du 7 mars 2017).

14) En l'espèce, la décision litigieuse est fondée sur l'art. 11 al. 4 RDROCPMC lequel prévoit la perception d'une « taxe » de CHF 100.- en cas de changement d'adresse annoncé tardivement. Au regard des considérants qui précèdent, la « taxe » visée par cette disposition ne saurait être assimilée à un impôt ou à une taxe causale, dès lors qu'elle ne vise ni à participer aux dépenses résultant des

tâches générales dévolues à l'État en vue de la réalisation du bien commun, ni ne constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un service appréciable économiquement accordés par l'État. La situation diffère en particulier de celle visée à l'art. 11 al. 3 let. c RDROCPMC, dans laquelle le comportement de l'administré implique une activité de la part de l'administration, à savoir une enquête, ce qui pourrait permettre d'admettre l'existence d'une taxe causale. À teneur du texte de l'art. 11 al. 4 RDROCPMC, cette « taxe » vise en réalité à sanctionner le comportement fautif d'un administré qui n'aurait pas effectué l'annonce de son changement d'adresse dans le respect du délai légal imposé pour ce faire, impliquant qu'il y aurait plutôt lieu de qualifier la décision litigieuse d'amende administrative ou pénale.

Cette interprétation est confirmée par le libellé de la décision litigieuse, qui qualifie la perception de ce montant de « taxe de négligence », ainsi que par le site internet du canton de Genève qui indique qu'en cas d'annonce tardive, le risque est une « pénalité de retard » de CHF 100.- ou plus. L'utilisation des termes « pénalité » et « négligence » renvoie ainsi à des notions pénales. Par ailleurs, ni la LHR ni la LSEC, ni même la LaLHR, ne contiennent de disposition légale prévoyant le principe du paiement d'une taxe ou d'une contribution en cas de non-respect du délai légal pour l'annonce d'un changement d'adresse. Ainsi, même à retenir que l'art. 11 al. 4 RDROCPMC serait une contribution publique – ce qui est contesté –, il conviendrait de toute manière de retenir, à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine susmentionnées, que cette « taxe » manquerait de base légale et violerait ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

Se pose en revanche la question de savoir si l'autorité intimée pouvait prononcer une amende de CHF 100.- à l'encontre de la recourante sur la base de l'art. 11 al. 4 RDROCPMC.

L'art. 11 LaLHR, intitulé « dispositions pénales », prévoit que le DSES, ou l'un de ses services à qui il a délégué cette compétence, prononce une amende de CHF 1'000.- au plus notamment à l'encontre de celui qui ne s'annonce pas ou ne communique pas son départ du canton, ou une modification de données le concernant ou de son état personnel alors qu'il en avait l'obligation au sens de l'art. 5 LaLHR (al. 1 let. a et al. 2). Il n'est pas certain que cette disposition constitue une base légale suffisante, au regard des principes précités, pour imposer, par le biais de l'art. 11 al. 4 RDROCPMC, le paiement d'une amende de CHF 100.- en cas d'annonce tardive de changement d'adresse. En effet, l'art. 11 al. 1 let. a LaLHR ne semble viser que les cas de défaut d'annonce et non pas de retard dans l'annonce. En outre, le fait que l'art. 12 LaLHR précise que le Conseil d'État édicte les dispositions nécessaires à l'application de la LaLHR ne saurait a priori suffire pour permettre au Conseil d'État d'adopter une telle disposition par le biais d'une ordonnance dépendante de substitution, la délégation

n'étant pas limitée à une matière déterminée. Cette question souffrira toutefois de demeurer indécise compte tenu de ce qui suit.

Comme susmentionné, lorsque l'autorité prononce une amende administrative, elle doit, comme pour une amende pénale, faire application des principes applicables à la fixation de la peine contenus aux art. 47 ss CP, en tenant notamment compte de la culpabilité de l'auteur ainsi des antécédents et de la situation personnelle de ce dernier. L'amende doit également respecter le principe de la proportionnalité. En l'occurrence, force est de constater que tant la décision litigieuse que l'art. 11 al. 4 RDROCPMC lui-même ne remplissent pas ces conditions. La disposition règlementaire précitée ne permet en effet aucune prise en compte de la culpabilité et de la situation personnelle du contrevenant, mais impose un montant forfaitaire unique de CHF 100.- à tout contrevenant. L'autorité intimée en est d'ailleurs consciente lorsqu'elle relève de ses observations devant la chambre de céans que la même « taxe » était appliquée à toute personne n'annonçant pas son changement d'adresse dans le délai imparti et que le RDROCPMC ne permettait pas une diminution ou un rabais sur celle-ci.

Compte tenu de ce qui précède, l'autorité intimée ne pouvait condamner la recourante au paiement de la somme de CHF 100.- sur la base de l'art. 11 al. 4 RDROCPM.

15) Pour le surplus, il sera encore relevé que la « taxe » visée à l'art. 11 al. 4 RDROCPMC ne saurait pas non plus être assimilée à une amende d'ordre au sens de la loi sur les amendes d'ordre du 18 mars 2016 (LAO - RS 314.1), laquelle est fixée sans tenir compte des antécédents et de la situation personnelle du prévenu (art. 1 al. 5 LAO), dès lors qu'elle ne repose pas sur une loi ou une ordonnance d'exécution mentionnée à l'art. 1 al. 1 LAO.

16) Le recours sera donc admis et la décision litigieuse sera annulée.

17) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). La recourante n'ayant pas exposé de frais pour sa défense, elle ne peut se voir allouer une indemnité de procédure, et n'y a d'ailleurs pas conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 octobre 2020 par Madame A_____ contre la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 15 octobre 2020 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 15 octobre 2020 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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 Madame A_____ ainsi qu'à l'office cantonal de la population et des migrations.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Verniory, Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	la présidente siégeant :
F. Scheffre	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :