

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/379/2024-ANIM

ATA/1048/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 septembre 2024

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représentée par Me Sandy ZAECH, avocate

recourante

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. A_____, née le _____1939, exploite depuis de très nombreuses années un élevage de chiens (de race E_____) et une pension pour chiens et chats au sein du chenil B_____ (ci-après : la pension), sis chemin C_____ 30 à D_____. Elle détient également des animaux à titre privé.

b. Des autorisations d'exploiter lui ont ainsi été délivrées en 1985, 1994, 2009 et 2020. Cette dernière autorisation fixait la capacité maximale de sa pension à 40 chiens et 40 chats.

B. a. Par décision du service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) du 4 mars 2021 (32.3.110/21), le SCAV a renouvelé l'autorisation délivrée à A_____ pour l'exploitation de la pension jusqu'au 21 décembre 2023, lui permettant toujours de détenir en pension 40 chiens de taille petite à moyenne et 40 chats, sans inclure les animaux détenus à titre privé.

Elle détenait alors dix chiens à titre privé (les siens, celui de sa fille et ceux de ses amis). Les places restantes étaient occupées par des chiens en pension.

Dite autorisation comportait la charge d'effectuer certains travaux, à défaut de quoi elle pourrait être suspendue.

b. Au mois de septembre 2021, le SCAV a enquêté sur le décès d'un chat, survenu à la suite de son séjour au sein de la pension. Dans ce contexte, il a adressé à A_____, le 27 septembre 2021, un courrier valant « avertissement » pour cause de non-respect des conditions et charges de son autorisation d'exploiter. L'enquête avait établi un manque de surveillance de l'état de santé du chat et une absence de réaction lors de la détention ayant entraîné son décès.

c. À la suite d'un nouveau signalement au mois de novembre 2021, le SCAV a constaté des manquements à l'autorisation précitée, dont il a relevé la répétitivité dans un courrier du 16 décembre 2021 à A_____. Le manque de continuité et de qualification du personnel ne permettait pas de maintenir l'hygiène des lieux et des installations. L'intéressée devait mettre en place des mesures afin de corriger cette situation dans la perspective des futurs contrôles visant le renouvellement de son autorisation.

d. Par courriel du 27 novembre 2022, A_____ a informé le SCAV de la fermeture de sa pension à la fin de l'année, indiquant ne plus trouver de personnel qualifié. Elle continuerait « avec quelques chats et l'élevage » dont elle pouvait plus facilement s'occuper. Dès le printemps 2023, elle trouverait une gérance pour la pension, les places manquant à Genève.

e. Le 29 avril 2022, le SCAV en a pris note, en demandant des précisions, dont la date exacte de la fermeture de la pension.

A_____ n'a pas répondu.

f. Lors d'un contrôle inopiné effectué le 20 juillet 2023, le SCAV a constaté plusieurs manquements (extincteur non fixé, manque général d'entretien, pièces de carrelage cassées, grilles d'écoulement sales, fissures et trous dans le béton des parties extérieures des chenils, écrans entre enclos usés et cassés, médicaments périmés, un chat malade).

À titre privé, étaient détenus cinq E_____, un poney et un aquarium avec des poissons. Les animaux appartenant à des tiers pris en pension étaient cinq chats, quatre E_____ et un chien F_____.

g. Le 28 juillet 2023, une copie dudit rapport a été envoyée à A_____, un délai lui étant imparti pour se déterminer sur l'ensemble des éléments mentionnés et certains aspects liés à son élevage.

h. Par courrier du 2 août 2023, A_____ a admis une partie des faits reprochés, en sollicitant un délai au 30 septembre 2023 pour y remédier. Elle n'entendait plus fermer sa pension tant que son état de santé lui permettait d'en poursuivre l'exploitation, afin de satisfaire aux besoins de ses animaux, de sa famille et de ses amis en difficulté.

i. Par courriel du 17 août 2023, A_____ a informé le SCAV avoir effectué une grande partie des travaux demandés, qui seraient terminés pour le 15 septembre 2023 et dont elle enverrait les photographies, procédé aux mises à jour des données administratives des animaux, et qu'elle s'inscrirait à la prochaine journée de formation continue concernant les animaux domestiques.

j. Par décision du 11 septembre 2023, en l'absence de retour de sa part, le SCAV a notamment interdit à A_____ de détenir des animaux dans des enclos présentant un risque pour les animaux et lui a ordonné de procéder, dans un délai au 30 septembre 2023, à une mise en conformité des conditions de détention des animaux détenus à titre privé et en pension.

Elle détenait des animaux de manière non conforme, les infrastructures et les conditions de détention ne répondant pas aux exigences de la législation sur la protection des animaux, présentant un risque de blessure pour ceux qui y étaient détenus et nuisant à leur bien-être. Les charges de l'autorisation n'avaient pas été respectées. Celles-ci étant identiques depuis le début de son activité, les manquements étaient persistants. Malgré leurs nombreux contacts durant plusieurs années et les divers avertissements reçus, A_____ ne se conformait pas à la législation sur la protection des animaux. Elle ne respectait pas non plus son obligation de formation continue, ni ses obligations administratives en tant que détentrice et éleveuse de chiens.

Faute de recours, cette décision est entrée en force.

k. Le 10 novembre 2023, A_____ a adressé au SCAV une demande de prolongation de l'autorisation existante pour la prise en charge, les soins, l'élevage et la détention d'animaux de compagnie. Le type d'établissement visé était une pension ou un refuge pour 20 chiens (sans compter les chiots) et quinze chats, ainsi

que d'élevage de E_____ (comprenant deux femelles donnant une à deux nichées par année, soit sept à dix chiots). Elle était elle-même responsable de la prise en charge, avec l'assistance de plusieurs bénévoles réguliers. À titre privé, elle détenait un poney, dix poules, un coq et un aquarium.

I. Le 7 décembre 2023, le SCAV a effectué un contrôle « annoncé » de la pension.

Il ressort du rapport d'inspection qu'y étaient alors détenus cinq chiens, un poney, un aquarium avec des poissons et plusieurs poules à titre privé, ainsi que quatre petits chiens et quatre chats en pension. Aucun point négatif n'avait été constaté. Depuis le dernier contrôle, des mises en conformités avaient été effectuées, dont un nettoyage approfondi, la réparation des pièces de carrelage, des travaux d'entretien, etc. Des points à améliorer persistaient : la tenue d'un journal des sorties manquait, le registre des animaux et les documents de vaccination étaient incomplets, A_____ n'avait pas suivi de formation depuis le début de la pandémie de Covid-19 et des travaux devaient encore être effectués. Les espaces où les animaux étaient alors gardés en pension étaient conformes, ce qui n'était pas le cas des espaces où aucun animal n'était gardé.

m. Par décision du 15 décembre 2023, immédiatement exécutoire nonobstant recours, le SCAV a autorisé A_____ à exploiter la pension pour chiens et chats jusqu'au 31 décembre 2025. Dite autorisation annulait et remplaçait celle du 4 mars 2021.

À teneur de cette décision, deux personnes titulaires du certificat fédéral de capacité de gardien d'animaux (CFC) – soit l'intéressée et sa fille – étaient commises à la garde des animaux. Compte tenu des éléments constatés lors du contrôle précédent, la capacité maximale d'animaux pris en charge était fixée à douze chats et douze chiens, de taille petite à moyenne (<45kg), animaux adultes détenus à titre privé inclus.

Une version dactylographiée du rapport précité était jointe. Le SCAV contacterait ultérieurement A_____ pour les aspects concernant son poney et ses poules.

C. a. Par courrier du 19 décembre 2023, A_____ a demandé au SCAV de modifier l'autorisation en fixant la capacité maximale de sa pension à 20 chiens et quinze chats.

Sa pension comprenait alors quatre E_____ lui appartenant, quatre autres en pension, le chien de sa fille, un groupe de petits chiens et un chat en pension à durée indéterminée. La limite maximum de douze chiens ne lui permettait pas de tenir ses engagements à l'égard de ses clients. Depuis le début de son élevage, elle faisait un contrat de ventre stipulant que l'acheteur du chien ne devait ni le vendre ni le donner, mais le lui restituer en cas de problème. De plus, elle gardait les chiots et jeunes E_____ aussi longtemps que nécessaire pour leur trouver un foyer idéal. Étant donné qu'elle gardait environ neuf à dix chiens, soit les siens, ceux de ses amis et celui de sa fille, gratuitement, il lui fallait « un peu de marge pour des pensionnaires payants, pour couvrir tous les frais ». Lorsque les conditions le

permettaient, les chiens avaient accès à un parc d'ébats de 3'000 m², de sorte que se posait la question de savoir comment mesurer leur temps de sortie au sens des conditions de l'autorisation. Sa fille, contrairement à ce qui ressortait de la décision du 15 décembre 2023, n'avait jamais suivi la formation continue obligatoire pour gardien d'animaux et ne la suivrait pas, se bornant à assurer, en son absence, la direction des collaborateurs travaillant à la pension.

b. Par pli du 11 janvier 2024, le SCAV lui a refusé de modifier sa décision.

c. Dans sa réponse du 18 janvier 2024, A_____ a indiqué vouloir recourir contre la limitation de la capacité maximale.

Elle prenait note des précisions apportées par le SCAV concernant l'élevage et les sorties des chiens.

Ses installations étaient conformes à la législation pour accueillir 40 chiens et 40 chats jusqu'à la fin de l'année 2023. Les éléments relevés dans le rapport de contrôle du 20 juillet 2023 avaient été mis en conformité, ce qui avait été constaté lors de l'inspection du 7 décembre 2023. Elle avait d'ailleurs contesté le manque de bien-être des animaux mentionné dans le rapport du 20 juillet 2023, raison pour laquelle elle avait également formé opposition à l'amende y relative.

d. Le 30 janvier 2024, le SCAV a transmis à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), les courriers précités de A_____ en tant que recours formé contre l'autorisation du 15 décembre 2023.

e. Par requête du 2 février 2024, A_____ a sollicité la restitution de l'effet suspensif à son recours et le maintien de l'autorisation du 4 mars 2021 jusqu'à l'arrêt de la chambre administrative sur le fond.

f. Le 12 février 2024, le SCAV a conclu au rejet de la requête de restitution de l'effet suspensif.

g. Le 14 février 2024, la recourante a complété son recours, en concluant, principalement, à ce que le SCAV soit invité à reconsidérer sa décision quant à la limitation de la capacité maximale de la pension et, subsidiairement, à l'annulation de ladite décision sur ce point et à ce qu'elle soit autorisée à détenir en pension 40 chiens de taille petite à moyenne et 40 chats.

Elle avait déposé son recours auprès du SCAV le 19 décembre 2023 et l'avait confirmé par courrier du 18 janvier 2024. Un délai au 14 février 2024 lui avait été accordé pour compléter son recours. Ses écritures étaient donc recevables.

Le SCAV avait violé les dispositions sur la protection des animaux, en particulier les art. 101, 101a 101b et 102 de l'ordonnance sur la protection des animaux du 23 avril 2008 (OPAn - RS 455.1), ainsi que l'art. 6 al. 1 de la loi sur les chiens du 18 mars 2011 (LChiens - M 3 45), et abusé de son pouvoir d'appréciation en limitant la capacité maximale d'animaux pris en charge à douze chats et douze chiens, incluant les animaux détenus à titre privé.

Exploitante du chenil depuis plus de 60 ans, au bénéfice d'un CFC de gardien d'animaux, elle remplissait les exigences applicables au personnel pour plus de 20 individus. Les locaux, enclos et installations étaient adaptés aux besoins de l'espèce, au nombre d'animaux, au but de l'activité et aménagés de telle façon que les animaux ne puissent pas s'échapper. Depuis la délivrance de l'autorisation du 4 mars 2021, les installations, locaux et enclos n'avaient pas été modifiés, ce qui avait été confirmé lors de l'inspection du 7 décembre 2023. Les justifications du SCAV dans son courrier du 11 janvier 2024 étaient peu claires. Il ne démontrait pas en quoi les conditions de détention n'étaient désormais plus remplies.

La loi ne soumettait à aucune autorisation les animaux détenus à titre privé. Elle pouvait donc détenir le nombre de chiens qu'elle souhaitait sans qu'une autorisation ne soit nécessaire. Dans le cadre de son élevage, elle pouvait détenir 20 chiens sans autorisation. La limitation des chiens et chats était donc contraire à la loi.

Compte tenu du fait qu'elle détenait actuellement dix chiens à titre privé, elle ne pourrait en prendre plus que deux en pension, si la décision querellée était confirmée. Elle ne pourrait donc plus exercer son activité de chenil, sauf à se séparer des chiens détenus à titre privé, ce qui constituerait une atteinte à leur bien-être. La limitation imposée était ainsi arbitraire.

h. Par courrier du 20 février 2024, la recourante a sollicité, sur mesures provisionnelles, la prolongation de l'autorisation du 4 mars 2021 jusqu'au prononcé de l'arrêt sur le fond, dans l'hypothèse où sa requête de restitution de l'effet suspensif serait rejetée.

i. Par décision du 4 mars 2024 (ATA/320/2024), la présidence de la chambre administrative a restitué partiellement l'effet suspensif au recours, en retenant que jusqu'à droit jugé au fond, la capacité maximale du chenil serait de 20 chiens (y compris les animaux détenus à titre privé) et douze chats. Le sort des frais de la procédure était réservé jusqu'à droit jugé au fond.

j. Le SCAV a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

La limitation du nombre d'animaux autorisés ne violait pas le droit applicable puisqu'il répondait aux obligations de la législation sur la protection des animaux. Le seul fait de détenir un CFC de gardien d'animaux ne suffisait pas pour remplir les exigences légales pour garder plus de 20 individus. La recourante concluait à ce qu'elle soit autorisée à prendre en pension 40 chiens et 40 chats, alors que, dans sa demande du 7 novembre 2023 de renouvellement d'autorisation, elle sollicitait la pension de 20 chiens et 15 chats. Le décompte des animaux de la recourante détenu à titre privé n'était pas non plus cohérent. La fiche thématique « protection des animaux » publiée par l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après : OSAV) était claire quant au fait que les animaux détenus à titre privé étaient à inclure dans le nombre total d'animaux autorisés pour un refuge dans la mesure où ils étaient gardés dans les mêmes structures que les animaux de tiers.

Il n'appartenait pas à la recourante d'exiger de pouvoir prendre en pension le nombre d'animaux qui l'arrangeait, sans apporter les éléments matériels démontrant qu'elle était en mesure de satisfaire les exigences légales en la matière. Depuis l'autorisation du 4 mars 2021, la situation s'était péjorée. Il s'était d'ailleurs réservé le droit de ne pas renouveler l'autorisation compte tenu des violations constatées. L'âge de la propriétaire, l'état sanitaire des locaux, les installations usées tendaient à démontrer que la recourante n'était plus en mesure de détenir 40 chiens et 40 chats en pension. La recourante peinait à se soumettre aux exigences du service, tant s'agissant des informations à transmettre ou des mises en conformité à exécuter, depuis plusieurs années. Dans le cadre de sa demande d'autorisation du 7 novembre 2023, elle inscrivait un état de fait qui ne correspondait pas à la réalité et qui n'avait pas pu être constaté lors du contrôle du 7 décembre 2023, notamment en ce qui concernait le nombre d'animaux détenus à titre privé. En permettant à la recourante de poursuivre son activité, même limitée, sans ordonner la fermeture du chenil, il avait respecté les prérogatives qui lui incombaient.

k. La recourante a répliqué en persistant dans ses conclusions et précédents développements.

Le SCAV sous-entendait qu'elle était indifférente au bien-être animal, en mettant en péril la santé et la sécurité des animaux. Ces accusations étaient contestées. Le rapport du 7 décembre 2023 ne mentionnait aucune mesure corrective à apporter. Son âge ne pouvait lui être reproché ni associé à une quelconque forme de maltraitance animale. Les imperfections étaient inévitables et pas synonymes de maltraitance. Elle se prévalait d'une approche authentique et en harmonie avec la nature, privilégiant la simplicité, ce qui n'était pas synonyme de mauvaise tenue des installations. Il était faux de prétendre que les manquements étaient répétitifs. Elle avait trouvé une personne pour reprendre la gérance du chenil dès le mois de juillet 2023, qui s'était finalement désistée. Le SCAV n'avait jamais constaté la présence d'un seul animal malade ou maltraité au sein de son chenil. Le seul cas évoqué était contesté et le décès du chat ne relevait pas de son ressort. Rien n'établissait un mauvais traitement ou un manque de vigilance de sa part le concernant. Le fait qu'elle n'ait plus qu'une employée détentrice du CFC de gardien d'animaux ne justifiait pas la limitation de leur nombre.

Plusieurs documents étaient joints, dont en particulier :

- une attestation de son vétérinaire du 15 avril 2024, indiquant que le défaut cardiaque du chat à l'origine d'un œdème pulmonaire ne pouvait être provoqué par un stress éventuel lors de la détention en chatterie ;
- une attestation de son vétérinaire du 11 avril 2024, indiquant n'avoir jamais eu à soigner d'animaux maltraités ou négligés depuis 35 ans qu'elle le consultait à cette fin. Lors de sa visite non annoncée du même jour, le vétérinaire avait été « impressionné par l'état de propreté des lieux » ;

- plusieurs vidéos de la pension (extérieur et intérieur) datant du 15 avril 2024 ;
 - une attestation du 16 avril 2024 d'un second vétérinaire, collaborant avec elle depuis 2015, relevant que la pension « est une structure qui prodigue de bons soins de santé à ses pensionnaires » ;
 - divers courriers adressés au SCAV entre les 7 octobre 2021 et 18 septembre 2023 ;
 - une attestation de l'association suisse pour la formation en soins animaliers (ASFSA) de la participation à un cours en ligne le 28 avril 2021.
- I. Sur quoi, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 16 du règlement d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux du 15 juin 2011 - RaLPA - M 3 50.02).
2. Dans le complément à son recours du 14 février 2024, la recourante a pris de nouvelles conclusions dont il convient d'examiner la recevabilité.

2.1 L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 LPA). Selon la jurisprudence, des conclusions nouvelles prises au stade de la réplique sont irrecevables (ATA/1576/2019 du 29 octobre 2019 consid. 3b ; ATA/1147/2019 du 19 juillet 2019 consid. 3a ; ATA/1235/2018 du 20 novembre 2018 consid. 3b et les références citées).

2.2 En l'espèce, par courrier du 18 janvier 2024, la recourante a demandé à l'intimé que son précédent courrier du 19 décembre 2023 soit traité comme un recours contre la décision du 15 décembre 2023. Dans son pli du 19 décembre 2023, la recourante a demandé que la capacité maximale de sa pension soit fixée à 20 chiens et quinze chats. Dans son courrier du 18 janvier 2024, elle a confirmé vouloir recourir contre la limitation de la capacité maximale de sa pension.

Puis, dans le complément à son recours du 14 février 2024, la recourante a conclu, principalement, à ce que l'intimé soit invité à reconsidérer sa décision litigieuse quant à la limitation de la capacité maximale de la pension. Subsidièrement, elle en a demandé l'annulation, ainsi que l'autorisation de détenir en pension 40 chiens de taille petite à moyenne et 40 chats.

Dans la mesure où les conclusions mentionnées dans les écritures complémentaires au recours de la recourante l'ont été en dehors du délai de recours, celles-ci doivent être déclarées irrecevables, conformément aux principes susrappelés.

Par conséquent, il conviendra d'examiner, en cas d'annulation de la décision litigieuse, si la recourante peut se voir octroyer l'autorisation de détenir en pension 20 chiens et quinze chats.

3. La recourante considère qu'en limitant la capacité maximale de sa pension à douze chiens et douze chats, le SCAV aurait violé les art. 101, 101a, 101b et 102 OPAn, l'art. 6 al. 1 LChiens, le principe de la légalité et fait preuve d'arbitraire en abusant de son pouvoir d'appréciation.

3.1 La loi fédérale sur la protection des animaux du 16 décembre 2005 (LPA-CH - RS 455) vise à protéger la dignité et le bien-être de l'animal (art. 1 LPA-CH). La dignité est constituée par la valeur propre de l'animal et peut être atteinte notamment lorsque la contrainte qui lui est imposée sans justification lui cause des douleurs ou des maux ou qu'elle le met dans un état d'anxiété (art. 3 let. a LPA-CH). Le bien-être des animaux est notamment réalisé lorsque leur détention et leur alimentation sont telles que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne sont pas perturbés et que leur capacité d'adaptation n'est pas sollicitée de façon excessive, qu'ils ont la possibilité de se comporter conformément à leur espèce dans les limites de leur capacité d'adaptation biologique, qu'ils sont cliniquement sains et que les douleurs, les maux, les dommages et l'anxiété leur sont épargnés (art. 3 let. b LPA-CH).

Selon l'art. 4 LPA-CH, quiconque s'occupe d'animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins et veiller à leur bien-être (al. 1), personne n'ayant le droit de leur causer de façon injustifiée des douleurs, des maux ou de dommages, les mettre dans un état d'anxiété ou porter atteinte à leur dignité d'une autre manière (al. 2). Toute personne qui détient des animaux ou en assume la garde doit, d'une manière appropriée, les nourrir, en prendre soin, leur garantir l'activité et la liberté de mouvement nécessaire à leur bien-être et, s'il le faut, leur fournir un gîte (art. 6 al. 1 LPA-CH).

Selon l'art. 7 al. 1 LPA-CH, le Conseil fédéral peut rendre obligatoires l'annonce de certaines formes de détention, l'annonce de la détention de certaines espèces animales et l'annonce de certains soins, ou les soumettre à autorisation.

Selon l'art. 10 LPA-CH, l'utilisation de méthodes d'élevage et de reproduction naturelles et artificielles ne doit pas causer, chez les parents et chez les descendants, des douleurs, des maux, des dommages ou des troubles du comportement qui seraient liés directement ou indirectement au but de l'élevage (al. 1).

3.2 L'OPAn fixe en particulier les exigences minimales en matière de détention, d'alimentation, de soins, de logement ou d'enclos des animaux.

Au sens de cette ordonnance, les animaux de compagnie sont ceux détenus par intérêt pour l'animal ou comme compagnon dans le propre ménage, ou destinés à une telle utilisation (art. 2 al. 2 let. b OPAn). Les termes « à titre professionnel » s'entendent pour le commerce, la détention, la garde ou l'élevage d'animaux exercés à des fins lucratives pour soi-même ou pour des tiers ou pour couvrir ses

propres frais ou ceux d'un tiers, la contrepartie n'étant pas forcément financière (art. 2 al. 3 let. a OPAn) ; « élevage » pour l'accouplement ciblé d'animaux en vue d'atteindre un but d'élevage, la reproduction sans but d'élevage ou la production d'animaux qui utilise des méthodes de reproduction artificielle (art. 2 al. 3 let. i OPAn) ; et « but d'élevage » pour l'expression chez un animal de tous les caractères physiologiques ou esthétiques que l'on cherche à obtenir par sélection (art. 2 al. 3 let. j OPAn).

Les animaux doivent, selon l'art. 3 OPAn, être détenus et traités de manière à ce que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne soient pas gênés et que leur faculté d'adaptation ne soit pas sollicitée de manière excessive (al. 1). Les logements et les enclos doivent être munis de mangeoires, d'abreuvoirs, d'emplacements de défécation et d'urinement, de lieux de repos et de retraite couverts, de possibilités d'occupation, de dispositifs pour les soins corporels et d'aires climatisées adéquats (al. 2). L'alimentation et les soins sont appropriés s'ils répondent aux besoins des animaux à la lumière de l'expérience acquise et des connaissances en physiologie, éthologie et hygiène (al. 3).

Le détenteur d'animaux doit contrôler aussi souvent que nécessaire le bien-être de ses animaux et l'état des installations. Si celles-ci sont défectueuses et diminuent le bien-être des animaux, il doit les réparer sans délai ou prendre les mesures propres à assurer la protection des animaux (art. 5 al. 1 OPAn). Les soins ont pour but de prévenir maladies et blessures. Dès que des animaux sont malades ou blessés, le détenteur doit les loger, les soigner et les traiter d'une manière adaptée à leur état ou, à défaut, les mettre à mort. En cas de besoin, les installations nécessaires doivent être mises à disposition en temps utile. Il faut prévoir des installations permettant d'attacher les animaux qui subiront des traitements vétérinaires ou autres (art. 5 al. 2 OPAn).

Il est interdit de maltraiter les animaux, de les négliger ou de les surmener inutilement (art. 16 al. 1 OPAn).

3.3 Les logements et les enclos doivent satisfaire aux exigences minimales fixées dans les annexes 1 à 3 (art. 10 al. 1 OPAn).

Concernant le logement des chiens, l'art. 72 OPAn précise que les chiens détenus à l'extérieur doivent disposer d'un logement et d'une place de repos appropriée. Cette règle ne s'applique pas aux chiens de protection des troupeaux durant la garde de ces derniers (al. 1). Les chiens doivent disposer d'une couche en matériau approprié (al. 2). Les chiens ne doivent pas être détenus sur des sols perforés (al. 3). En cas de détention en box ou en chenil, les enclos doivent satisfaire aux exigences de l'annexe 1, tableau 10 (al. 4). En cas de détention en box ou en chenil, chaque chien doit disposer d'une surface de repos surélevée et d'un abri où il peut se retirer. Dans des cas fondés, notamment si le chien est malade ou âgé, cet abri peut être omis (al. 4bis). Les chenils et les box adjacents doivent être munis d'écrans appropriés (al. 5).

Les chats détenus individuellement doivent avoir tous les jours des contacts avec des êtres humains ou un contact visuel avec des congénères (art. 80 al. 1 OPAn). Les enclos doivent répondre aux exigences fixées à l'annexe 1, tableau 11 (art. 80 al. 2 OPAn).

3.4 Selon l'art. 101 OPAn, doit être titulaire d'une autorisation cantonale quiconque : exploite une pension ou un refuge pour animaux de plus de cinq places (let. a) ; offre des services de garde d'animaux à titre professionnel pour plus de cinq animaux (let. b) ; remet à des tiers dans l'intervalle d'une année un nombre plus élevé d'animaux que 20 chiens ou 3 portées de chiots ; let. c).

Aux termes de l'art. 101a OPAn, l'autorisation ne peut être octroyée que : si les locaux, les enclos et les installations sont adaptés aux besoins de l'espèce, au nombre d'animaux et au but de l'activité, et s'ils sont aménagés de telle façon que les animaux ne puissent pas s'échapper (let. a) ; si l'activité est organisée de manière à être en adéquation avec son but et si elle est documentée de manière appropriée (let. b) ; si les exigences applicables au personnel selon l'art. 102 OPAn sont remplies (let. c).

3.5 Dans les pensions et refuges pour animaux, et dans les autres établissements où des animaux sont pris en charge à titre professionnel, la prise en charge des animaux doit être effectuée sous la responsabilité d'un gardien d'animaux (art. 102 al. 1 OPAn). Dans les cas suivants, il suffit que la personne responsable de la prise en charge des animaux ait suivi la formation visée à l'art. 197 OPAn : dans les pensions et refuges pour animaux d'une capacité maximale de 19 places (let. a) ; dans les autres établissements où sont pris en charge au maximum 19 animaux à titre professionnel (let. b ; art. 102 al. 2 OPAn). Dans les pensions et refuges pour animaux d'une capacité maximale de cinq places ou dans les autres établissements de prise en charge professionnelle d'animaux d'une capacité maximale de cinq places, il suffit que la personne responsable de la prise en charge des animaux dispose de la formation requise pour la détention de l'espèce animale prise en charge (art. 102 al. 3 OPAn).

Selon l'art. 195 OPAn, par gardiens d'animaux au sens de la présente ordonnance on entend les personnes titulaires : du certificat fédéral de capacité visé à l'art. 38 LFPr (let. a) ; d'un certificat de capacité établi sur la base de l'ordonnance du 22 août 1986 du DFI concernant l'obtention du certificat de capacité de gardien d'animaux (let. b) ; d'un certificat de capacité de l'OSAV délivré avant 1998 (let. c).

Une formation continue d'au moins quatre jours dans un intervalle de quatre ans doit être suivie par les gardiens d'animaux (art. 190 al. 1 let. a OPAn).

3.6.1 Les autorités chargées de l'exécution de la LPA-CH ont accès aux locaux, installations, véhicules, objets et animaux et, pour ce faire, ont qualité d'organes de la police judiciaire (art. 39 LPA-CH).

3.6.2 À Genève, le SCAV est chargé de l'exécution de la législation sur la protection des animaux (art. 1, 2 let. b et 3 al. 3 du règlement d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux du 15 juin 2011 - RaLPA - M 3 50.02). En particulier, il inspecte les conditions de détention des animaux de compagnie conformément aux exigences de la LPA-CH (art. 9 al. 1 RaLPA). Les contrevenants à la législation sur la protection des animaux sont passibles des mesures administratives énoncées à l'art. 23 LPA-CH (art. 14 RaLPA).

3.7.1 Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.

Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble (ATA/505/2022 du 16 mai 2022 consid. 5). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux de droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_37/2020 du 7 septembre 2020 consid. 5.1).

3.7.2 À teneur de l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Toute activité étatique doit reposer sur une règle de droit générale et abstraite, les actes de rang inférieur devant respecter ceux qui sont de rang supérieur (ATA/606/2018 du 13 juin 2018 consid. 3 ; Jean-François AUBERT/ Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, p. 43).

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/606/2018 précité consid. 3 ; ATA/383/2017 du 4 avril 2017 consid. 5a). 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).

Sous son aspect de primauté de la loi, le principe de la légalité, signifie d'abord que l'administration doit respecter la loi et s'en tenir à ses prescriptions (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 467 p. 163).

3.7.3 Dans l'exercice de ses compétences, l'autorité administrative doit respecter le principe de la proportionnalité. Exprimé à l'art. 5 al. 2 Cst., il commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et raisonnablement exigible de la part de la personne concernée (ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1013/2015 du 28 avril 2016 consid. 4.1). Traditionnellement, le principe de proportionnalité se compose des règles d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, celui portant l'atteinte la moins grave aux intérêts privés soit privilégié, et de la proportionnalité au sens étroit, selon lequel les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public soient mis en balance (ATA/1102/2021 du 19 octobre 2021 consid. 4e).

3.8 En l'espèce, la divergence entre la recourante et l'intimée porte sur la capacité maximale de la pension. Tandis que la première demande à pouvoir détenir 20 chiens et quinze chats, l'intimé l'a autorisée à détenir douze chiens et douze chats.

En tant que gardienne d'animaux à titre professionnel, la recourante, propriétaire de la pension, est soumise aux dispositions légales précitées, ce qu'elle ne conteste pas.

La décision querellée est intervenue peu avant la fin de la période de validité, le 31 décembre 2023, d'une précédente autorisation octroyée en mars 2021 à la recourante, lui permettant d'accueillir 20 chiens et 20 chats. Dite autorisation était déjà assortie de conditions, consistant notamment en l'accomplissement d'un certain nombre de travaux de remise en état des locaux destinés à accueillir les animaux. Entre mars 2021 et décembre 2022, de nombreux échanges de courriers ont eu lieu entre les parties, l'intimé ayant ainsi rappelé à plusieurs reprises la recourante aux devoirs qui lui étaient imposés par la législation. Lors d'un contrôle effectué sans annonce préalable, le 20 juillet 2023, de nombreux manquements ont été constatés, dénotant dans leur ensemble un manque général d'entretien des locaux et des conditions d'hygiène défaillantes. Ces manquements ont été recensés dans une décision formelle, n'ayant pas fait l'objet d'un recours, par laquelle un délai a été imparti à la recourante pour se mettre en conformité avec les conditions légales rappelées ci-dessus. Si lors du dernier contrôle – annoncé à l'avance – du 7 décembre 2023, des mises en conformité ont été constatées, notamment un nettoyage approfondi, la réparation des pièces de carrelage et des travaux d'entretien, il n'en demeure pas moins que des améliorations restaient nécessaires. Ainsi, des zones de retrait étaient absentes pour les chiens et en nombre insuffisant pour les chats. Aucun journal des sorties des chiens n'était tenu. Ceux-ci ne disposaient pas non plus d'objets d'occupation. La recourante n'avait suivi aucune formation continue depuis le début de la pandémie de Covid-19.

Au vu de ces éléments, et en particulier du caractère récurrent des manquements constatés en matière de conformité et d'entretien des installations, l'autorité intimée

était en droit de considérer que la recourante n'était plus en mesure d'assurer de manière pérenne une prise en charge conforme aux dispositions légales de 20 chiens et 20 chats. Même s'il avait été constaté, le 7 décembre 2023, que les travaux exigés par décision du 11 septembre 2023 avaient été réalisés, que les locaux avaient été nettoyés et que des mesures d'hygiène avaient été prises, cette mise en conformité, au demeurant partielle, était intervenue à la suite d'une démarche vigoureuse de l'autorité, de telle sorte que rien ne permettait de penser que, sauf à exercer un contrôle quasi-permanent, les locaux seraient dorénavant régulièrement nettoyés et entretenus et les conditions d'hygiène respectées. À cela s'ajoute que la pension n'abritait, lors de l'inspection annoncée du 7 décembre 2023, qu'un nombre d'animaux inférieur à celui autorisé selon la décision contestée : on ne saurait donc en déduire que la recourante serait en mesure d'accueillir le nombre d'animaux plus élevé qu'elle revendique, le rapport d'inspection établi par l'intimé indiquant au contraire que les enclos alors inoccupés ne répondaient pas aux normes. L'autorité intimée pouvait également prendre en considération que, aujourd'hui âgée de 84 ans, la recourante est la seule personne commise à l'entretien des animaux à être titulaire d'un CFC de gardien d'animaux et, sous réserve de sa fille qui traite en son absence les affaires administratives, n'a aucun employé fixe, se faisant aider par des bénévoles : ajouté aux autres éléments rappelés ci-dessus, ce fait était de nature à relativiser sa capacité à assurer la garde d'un nombre élevé d'animaux.

S'agissant des locaux et soins à disposition des chiens et des chats de la pension, les attestations des vétérinaires produites par la recourante ne sont pas de nature à remettre en question la capacité maximale déterminée par l'intimé sur la base d'inspections effectuées sur place. En effet, lesdits documents se réfèrent uniquement à la qualité des soins apportés, mais ne se prononcent aucunement sur le nombre d'animaux susceptibles d'être logés à la pension. Force est ainsi de constater que la recourante n'apporte aucun élément de preuve permettant de remettre en question les constats de l'intimé à cet égard.

En outre, dans son courrier du 19 décembre 2023, la recourante allègue détenir douze chiens, soit quatre E_____ lui appartenant, quatre autres en pension, le chien de sa fille et un groupe de petits chiens en pension, ainsi qu'un chat en pension à durée indéterminée. Par ailleurs, il ressort du rapport du 7 décembre 2023, que la recourante détenait alors cinq chiens à titre privé, ainsi que quatre chiens et quatre chats en pension. Bien que ses allégations contredisent les faits ressortant du rapport précité, dans les deux cas, le nombre total de chiens et de chats détenus à la pension, à titre privé ou en pension, ne dépasse pas celui autorisé par l'intimé dans la décision querellée.

Sur ce point, la recourante invoque qu'une limitation de la capacité maximale de sa pension à douze chiens l'empêcherait de poursuivre son activité d'élevage ou de prendre des chiens en pension pour subvenir aux coûts de fonctionnement de la pension. Cependant, les éléments susmentionnés démontrent que les besoins de la pension en termes de place pour les chiens ne dépassent concrètement pas le nombre

de douze. Il en va de même s'agissant du nombre de chats. À cela s'ajoute que l'intérêt privé de la recourante à couvrir les frais de fonctionnement de sa pension ne saurait l'emporter sur l'intérêt public, expressément visé par la LPA, à assurer le bien-être des animaux y séjournant.

Quant à sa formation continue, la recourante produit une attestation de l'AFSA du 28 avril 2021 indiquant qu'elle a alors suivi un cours en ligne d'une journée. Cependant, au regard des obligations légales en matière de formation continue au gardien d'animaux, cette formation apparaît insuffisante. C'est donc à juste titre que l'intimé a considéré qu'elle n'avait pas satisfait à ses obligations en la matière.

Finalement, la recourante se méprend lorsqu'elle invoque l'art. 6 al. 1 LChiens pour faire valoir qu'une autorisation d'élevage n'est pas nécessaire dans son cas. Tel qu'indiqué précédemment, il s'agit *in casu* de déterminer la capacité maximale de la pension, permettant de loger des chiens et des chats, et non pas de délivrer une autorisation à la recourante pour son activité d'élevage. Ce même objectif de limitation du nombre d'animaux aux capacités de la pension pour les accueillir – en termes d'installations et de soins – justifie par ailleurs que les chiens détenus à titre privé, dont il n'est pas contesté qu'ils utilisent les mêmes structures, soient inclus dans les contingents autorisés.

Il résulte de ce qui précède que l'intimé n'a pas abusé ni mésusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que la capacité maximale de la pension était de douze chiens et douze chats. Cette limitation apparaît également proportionnée et adéquate, dans la mesure où elle tient compte de l'état des locaux concernés, ainsi que des moyens à disposition du fonctionnement de la pension.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 décembre 2023 par A_____ contre la décision du service de la consommation et des affaires vétérinaires du 15 décembre 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- 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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 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 Sandy ZAECH, avocate de la recourante, au service de la consommation et des affaires vétérinaires, ainsi qu'à l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN,
Michèle PERNET.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :