

## II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

### LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

#### 13. Arrêt du 9 mai 1941 dans la cause Grellert, S. A. d'exploitation et S. coop. du Jardin zoologique de Genève contre Conseil d'Etat genevois.

Droit des autorités de prendre les mesures indispensables pour empêcher non seulement ce qui trouble ou met en danger la sécurité, la santé et la tranquillité publiques, mais encore ce qui heurte gravement et directement la *morale publique* (par exemple, souffrances infligées aux animaux mal nourris d'un jardin zoologique mal installé et mal tenu).

L'autorité administrative n'est tenue de communiquer à l'intéressé les pièces invoquées par elle que si la décision attaquée implique une grave atteinte à des droits éminemment personnels du citoyen.

Die Behörden sind befugt, Massnahmen zu ergreifen, welche notwendig sind, um nicht nur eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ruhe, Gesundheit und Sicherheit, sondern eine schwere und direkte Verletzung der öffentlichen Sittlichkeit zu verhindern.

Die Verwaltung ist nur gehalten, dem Beteiligten von den von ihr angerufenen Akten Kenntnis zu geben, wenn die angefochtene Verfügung einen schweren Eingriff in höchst persönliche Rechte des Bürgers bedeutet.

Le autorità hanno il diritto di prendere le misure indispensabili per impedire non soltanto ciò che turba o mette in pericolo la sicurezza, la salute e la tranquillità del pubblico, ma anche ciò che è in grave e diretto contrasto con la *morale pubblica* (p. es. sofferenze inflitte agli animali mal nutriti d'un giardino zoologico mal installato e mal tenuto).

L'autorità amministrativa è tenuta a dar conoscenza all'interessato dei documenti da essa invocati soltanto se la decisione impugnata porta seco una grave violazione di diritti eminentemente personali del cittadino.

A. — Le Jardin zoologique de Genève (JZ) a été créé en 1930.

Les mauvais résultats financiers de l'exploitation du JZ eurent leur répercussion sur l'entretien et le traitement des animaux. La Société genevoise pour la protection des animaux qui, en 1937/38 déjà, avait dû recueillir des dons pour sauver les bêtes de la faim, se fit en 1940 l'écho des plaintes qui s'élevaient dans le public indigné et sollicita l'intervention des pouvoirs publics pour faire cesser le scandale. La police et le vétérinaire cantonal constatèrent les faits suivants : Les animaux souffrent de nouveau de la faim. Leur hygiène est déplorable. Ils sont sales et croupissent dans une litière insuffisante. Les enclos sont pleins de boue, et une eau stagnante remplit la plupart des fossés. Les cages sont souillées d'excréments. Les installations sont insuffisantes et en mauvais état.

B. — Par arrêté du 12 décembre 1940, le Département genevois de justice et police ordonna la fermeture du JZ. Un délai à fin décembre était accordé à Grellert pour l'évacuation des animaux, faute de quoi ils seraient abattus. L'autorité relevait les nombreuses plaintes, l'hygiène et la nourriture déplorables des animaux, le désordre complet de l'exploitation. Elle se fondait sur le règlement de police pour la protection des animaux, du 24 septembre 1878, modifié par un arrêté du 7 novembre 1905.

Le Conseil d'Etat, par arrêté du 24 janvier 1941, a maintenu la décision du Département.

C. — Grellert, la S. A. d'exploitation et la Société coopérative ont formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public contre les mesures ordonnées.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat déclare que, postérieurement au recours, la police et le vétérinaire ont constaté de nouveau la sous-alimentation des animaux, le manque d'hygiène et le mauvais entretien de l'établissement.

Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

*Extrait des motifs :*

Les droits constitutionnels ne peuvent s'exercer que dans les limites qu'impose l'ordre public (cf. RO 63 vol. I p. 222 ; 61 I p. 35 et 110). Ces limites doivent, en règle générale, être fixées par la loi. Mais le maintien de l'ordre public est un devoir primordial des autorités. Il leur appartient de prendre les mesures indispensables pour le rétablir s'il a été troublé ou pour parer aux dangers sérieux qui le menacent d'une façon directe et imminente, même si ces mesures impliquent une restriction des libertés constitutionnelles et ne sont pas prévues spécialement par la loi. Toutefois, il faut que ces mesures soient appropriées, adaptées aux circonstances et dirigées au besoin contre les perturbateurs (cf. RO 63 I p. 222 ; 61 I p. 39 ; 60 I p. 121, 122 et 124 ; 57 I p. 275 ; 55 I p. 238 ; 35 I p. 148 ; 20 p. 796). La notion d'ordre public embrasse celle de moralité publique (*öffentliche Sittlichkeit* : cf. FLEINER, *Bundesstaatsrecht*, p. 320 ; BURCKHARDT, 3<sup>e</sup> édit., p. 463). Les autorités responsables de l'ordre public ont pour mission d'empêcher non seulement ce qui trouble ou met en danger l'exercice du pouvoir légal, la sécurité, la santé et la tranquillité publiques, mais encore ce qui est de nature à heurter gravement et directement la morale courante (cf. FLEINER, *Institutionen*, p. 397). D'après les conceptions actuelles, la morale publique réproouve sévèrement la cruauté et les mauvais traitements envers les animaux (cf. JENNY, *Der strafrechtliche Schutz der Tiere*, et les nombreux auteurs cités ; cf. également la consultation de ZÜRCHER dans les travaux préparatoires du CPS, vol. 22, N<sup>o</sup> 43). Aussi la plupart des législations contiennent-elles des dispositions plus ou moins étendues pour la protection des animaux. Dans le canton de Genève, le règlement de police cité — règlement dont la constitutionnalité n'est pas contestée — élargit en réalité considérablement, à plusieurs points de vue, la protection instituée par le code pénal, ce qui indique

une évolution très prononcée du sentiment public en cette matière. Et si le règlement vise surtout le cas normal des animaux domestiques, il est cependant clair que les sentiments qui l'ont inspiré impliquent aussi la réprobation de souffrances inutilement infligées à des animaux non domestiques et notamment à des animaux sauvages mis hors d'état de nuire et exposés au public dans des ménageries ou des jardins zoologiques. Si ce cas n'a pas été prévu à Genève, c'est sans doute qu'à l'endroit des entreprises ambulantes comme le sont généralement les ménageries, l'autorité est suffisamment armée par le système des autorisations de police auxquelles elles sont soumises. Quant au cas tout à fait spécial d'un jardin zoologique aussi important que celui des recourants, on n'y a pas songé parce qu'un tel jardin n'existait pas et que rien, probablement, n'en faisait prévoir la création. Cette circonstance ne saurait toutefois, étant donnés les principes qu'on vient de rappeler, dispenser l'autorité du devoir, ni la priver par conséquent du droit d'intervenir si l'exploitation d'un tel jardin se fait dans des conditions qui heurtent violemment le sentiment de pitié à l'égard des animaux et sont par là même de nature à provoquer un scandale public. On se trouve alors précisément dans un cas où l'autorité peut agir malgré l'absence de prescriptions légales appropriées, absence qui peut être due au caractère exceptionnel et singulier, ou plus ou moins subit ou imprévu de la situation à laquelle il y a lieu de faire face (RO 60 I p. 125 ; 57 I p. 275).

Or, dans le cas particulier, les conditions auxquelles doit être subordonnée une telle intervention étaient bien réalisées.

Les recourants se plaignent à la vérité de n'avoir pas pu consulter et par conséquent discuter les pièces invoquées contre le sieur Grellert et soutiennent avoir été, de ce fait, victimes d'un déni de justice. Ils n'indiquent toutefois aucune disposition de droit cantonal prescrivant une telle communication, et cette obligation ne peut, d'après la jurisprudence, être déduite de l'art. 4 CF qu'en matière

civile et pénale ; en matière administrative, en revanche, il n'en est ainsi que là où la décision attaquée implique une grave atteinte à des droits éminemment personnels du citoyen (cf. arrêts Schait, du 27 octobre 1922, p. 5 à 7 ; Jenny-Bissegger, du 30 septembre 1933, p. 6 ; RO 53 I p. 113). Or, en l'espèce, les droits en cause ne sont pas de cette nature. Il y a lieu, au surplus, d'observer qu'en réalité Grellert était parfaitement au courant des faits qui lui étaient reprochés et qui ont motivé la décision attaquée. Les contrôles longtemps journaliers de la police, les inspections et les instructions verbales du commandant de la gendarmerie et du vétérinaire cantonal avaient amplement et exactement renseigné à cet égard le directeur. Il a d'ailleurs reçu communication des rapports de ce commandant et du vétérinaire qui résumaient les critiques faites à l'exploitation du JZ.

Les recourants ne contestent pas, d'autre part, l'insuffisance des installations. Dans une demande de subvention adressée au Conseil d'Etat par la Société coopérative, celle-ci exposait elle-même non seulement la nécessité, mais l'urgence qu'il y avait à remédier aux défauts de ces installations et à l'insuffisance de leur entretien, comme aussi, d'une manière générale, aux mauvaises conditions de l'exploitation. Elle avouait en même temps l'impossibilité où les recourants se trouvaient de se tirer d'affaire par leurs propres moyens. Les recourants n'ignoraient pas et ont d'ailleurs été dûment avisés qu'ils ne pouvaient, surtout dans les circonstances actuelles, compter sur une subvention de l'Etat.

Les défauts des installations et l'insuffisance de leur entretien créent à eux seuls une situation absolument intolérable. Pendant l'instruction du recours cantonal, la situation a encore empiré et s'est aggravée par l'insuffisance des mesures prises pour protéger les animaux du froid. Abstraction faite des dangers que pourrait peut-être présenter pour l'hygiène et la sécurité publique un jardin zoologique ainsi tenu, dangers dont la réponse au recours

fait état sans donner toutefois à leur sujet des précisions suffisantes, il est hors de doute qu'au seul point de vue de la protection des animaux les faits constatés et surtout leur persistance étaient de nature à provoquer une véritable indignation dans le public et à faire scandale. C'est ce qui s'est effectivement produit, comme le prouvent les plaintes nombreuses adressées à la Société protectrice des animaux aussi bien par des habitants de la ville que par des étrangers de passage.

Outre cette tenue déplorable et scandaleuse de l'établissement, la décision attaquée invoque l'insuffisance de nourriture des animaux, qui a été la principale cause des plaintes signalées par la Société protectrice des animaux. Sur ce point, les recourants tentent de contester le bien-fondé du grief, mais le dossier fournit surabondamment la preuve qu'à certains moments les animaux ont gravement souffert de la faim et que certains ont même crevé de faim. Il a suffi d'une interruption du contrôle de police pour que les animaux soient restés plusieurs jours sans nourriture.

Dans ces conditions, et étant donnés les principes préalablement exposés, l'intervention des pouvoirs publics était justifiée.

Les mesures prises étaient adaptées aux circonstances. On ne saurait reprocher aux autorités cantonales d'avoir agi avec une rigueur excessive ; pendant plusieurs mois, elles se sont bornées à intervenir par le moyen de contrôle de police, d'inspections et de recommandations. Il est évident, toutefois, que l'on ne pouvait exiger de la police qu'elle continue à contrôler journalièrement les repas des animaux. Lorsqu'il fut établi que les exigences concernant les installations et l'entretien du JZ restaient lettre morte, que les plaintes relatives à la nourriture des animaux recommençaient dès qu'étaient interrompus les contrôles de la police et que l'entreprise était, en raison de sa situation financière, dans l'impossibilité de remédier à un état de choses que l'autorité ne pouvait tolérer, la ferme-

ture du JZ avec enlèvement ou éventuellement abattage des animaux s'imposait. Des délais suffisants ont d'ailleurs été accordés à l'entreprise pour prendre ses dispositions en conséquence. On ne voit pas quelles autres mesures auraient pu entrer en ligne de compte.

---

Vgl. auch Nr. 14. — Voir aussi n° 14.