Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.598/2004/viz

Arrêt du 27 avril 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A._____, recourant,
représenté par Me Jean-Pierre Garbade, avocat,

contre

Procureur général du canton de Genève,
case postale 3565, 1211 Genève 3,
Cour de justice du canton de Genève,
Chambre pénale, case postale 3108,
1211 Genève 3.

Objet
liberté personnelle; procédure pénale,

recours de droit public contre l'arrêt de la Chambre pénale de la Cour de justice du canton de Genève du 20 septembre 2004.

Faits:
A.
Le vendredi 24 janvier 2003, à 04h10, deux agents de la gendarmerie genevoise sont intervenus pour régler un différend entre le portier du C̈lub 58, à Genève, et deux clients, à savoir A._____ et B._____, qui s'étaient vu refuser l'accès à l'établissement parce qu'ils étaient sous l'emprise de l'alcool. Après leur avoir expliqué les raisons d'un tel refus, ils les ont priés de quitter les lieux. B._____ s'est exécuté en prenant un taxi, alors que A._____ a refusé de partir. Ce dernier a été soumis à un test à l'éthylomètre qui a révélé un taux d'alcool dans l'haleine de 1,4 gr o/oo. Après lui avoir une nouvelle fois vainement ordonné de circuler, les agents l'ont conduit au poste de police des Pâquis p̈our qu'il y cuve son alcool, avant de le relaxer vers 08h00. Selon le rapport de contravention établi le 27 janvier 2003, A._____ aurait vociféré des insultes à l'encontre du portier de la discothèque et des agents de police, troublant ainsi la tranquillité du voisinage.
A._____ a contesté l'amende de 350 fr. qui lui a été infligée à raison de ces faits, pour excès de bruit, au sens de l'art. 1 al. 1 et 2 du règlement genevois concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques, du 8 août 1956 (ci-après: le règlement concernant la tranquillité publique), et refus de circuler sur ordre de la police, au sens de l'art. 32 al. 2 du règlement genevois sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques, du 17 juin 1955 (ci-après: le règlement sur la sécurité publique). Le Procureur général du canton de Genève a transmis l'opposition au Tribunal de police du canton de Genève le 18 novembre 2003. Par jugement du 21 avril 2004, cette autorité a reconnu A._____ coupable d'excès de bruit et de refus de circuler sur ordre de la police, selon l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941 (LPG), et l'a condamné à une amende de 350 fr.
La Chambre pénale de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Chambre pénale ou la cour cantonale) a confirmé ce jugement au terme d'un arrêt rendu le 20 septembre 2004 sur appel du contrevenant.

B.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il invoque une violation du principe de la légalité des délits et des peines, ancré aux art. 5 al. 1 Cst. et 7 par. 1 CEDH, en relation avec la garantie de la liberté personnelle, de la liberté d'opinion et d'expression, l'inconstitutionnalité de la loi pénale genevoise au regard de l'art. 70 de la Constitution genevoise (Cst. gen.), une violation du principe de la légalité en relation avec le principe de la séparation des pouvoirs et l'arbitraire dans l'application du droit cantonal. Il requiert l'assistance judiciaire.
La Chambre pénale se réfère aux considérants de son arrêt. Le Procureur général du canton de Genève conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
L'amende infligée au recourant repose exclusivement sur le droit cantonal. Seul le recours de droit public pour violation des droits constitutionnels des citoyens est ouvert, à l'exclusion de toute autre voie de droit auprès du Tribunal fédéral (cf. ATF 118 Ia 137 consid. 1c p. 139 et les références citées). Le recourant est directement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme sa condamnation à une amende de 350 fr. Il a un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à ce que cet arrêt n'ait pas été rendu en violation de ses droits constitutionnels et a, partant, qualité pour recourir selon l'art. 88 OJ. Interjeté en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, le recours répond au surplus aux exigences des art. 86 al. 1 et 89 al. 1 OJ.
2.
Le recourant se plaint à divers titres d'une violation du principe de la légalité, tel qu'il découle des art. 7 CEDH et 5 al. 1 Cst., en relation avec le principe de la séparation des pouvoirs.
2.1 Le principe de la légalité des délits et des peines, consacré aux art. 1er CP et 7 par. 1 CEDH, est violé lorsque le citoyen est poursuivi pénalement pour un acte que la loi n'indique pas comme punissable, ou lorsqu'un acte pour lequel le citoyen est poursuivi pénalement est bien légalement réprimé mais que la loi en question ne peut être considérée comme valable, ou enfin lorsque le juge réprime un acte selon une loi pénale à laquelle il ne peut être soumis d'après les principes généraux du droit pénal, et cela même dans le cadre d'une interprétation extensive (ATF 118 Ia 305 consid. 7a p. 318/319). La loi pénale doit être formulée de manière suffisamment claire et précise pour que ses conséquences soient reconnaissables pour tous (ATF 125 III 391 consid. 3d p. 399; 117 Ia 472 consid. 4c p. 489).
L'exigence de précision de la norme découle de manière générale du principe de la légalité, ancré à l'art. 5 al. 1 Cst. Cette exigence n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait imposer au législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation (ATF 129 I 161 consid. 2.2 p. 163). 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. Une atteinte grave exige en principe une base légale formelle, claire et précise, alors que les atteintes plus légères peuvent, par le biais d'une délégation législative, figurer dans des actes de niveau inférieur à la loi, ou trouver leur fondement dans une clause générale (ATF 123 I 1 consid. 4b p. 5, 112 consid. 7a p. 124).
Quant au principe de la séparation des pouvoirs, exprimé par la Constitution genevoise notamment à son art. 130, il interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe (ATF 119 Ia 28 consid. 3 in fine p. 34; 106 Ia 389 consid. 3 p. 394; arrêt 1P.404/1994 du 19 décembre 1994 paru à la SJ 1995 p. 285 consid. 3 p. 288); 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 118 Ia 305 consid. 1a p. 309). Tels que le recourant les formule, les moyens tirés de la violation des principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité se confondent (cf. ATF 98 Ia 584 consid. 3c p. 591).
2.2 Selon l'art. 1 du règlement concernant la tranquillité publique, tout excès de bruit de nature à troubler la tranquillité publique est interdit (al. 1). De nuit, chacun doit s'abstenir de provoquer des bruits pouvant troubler le repos des habitants (al. 2). Sont notamment interdits, de 21h à 7h, quel qu'en soit le lieu, les cris, vociférations, appels et sonneries (art. 3 let. a). Les contrevenants aux dispositions du règlement précité sont passibles des peines de police (art. 12 al. 1).
L'art. 32 al. 2 du règlement sur la sécurité publique dispose que toute personne qui est une cause de perturbation ou de scandale sur la voie publique doit, sur ordre de la police, immédiatement circuler. L'art. 42 prévoit que les contrevenants sont passibles des peines de police, sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes ou

de délits.
Les contraventions de police sont régies par les art. 37 et 38 LPG, qui frappent des arrêts et de l'amende ou de l'une de ces deux peines seulement ceux qui ont contrevenu aux lois et règlements sur la sécurité publique (art. 37 al. 1 ch. 1 LPG) et les auteurs et complices de tapages insolites troublant la tranquillité de ses habitants (art. 37 al. 1 ch. 4 LPG).
2.3 La cour cantonale a considéré que par le comportement décrit dans le rapport de contravention du 27 janvier 2003, le recourant avait enfreint les art. 1 al. 1 et 2 du règlement concernant la tranquillité publique et 32 al. 2 du règlement sur la sécurité publique et lui a infligé une amende de 350 fr. en application de l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 LPG. Elle a estimé que la loi pénale genevoise n'était pas inconstitutionnelle et que son application aux contraventions commises par l'appelant était justifiée. A titre subsidiaire, elle a relevé que les art. 12 et 42 des règlements précités constituaient des bases légales suffisantes pour sanctionner d'une amende les agissements de A._____, indépendamment de l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 LPG.
Le recourant attaque l'une et l'autre de ces motivations qu'il tient pour arbitraires, répondant ainsi aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (cf. ATF 121 I 1 consid. 5a p. 10; 121 IV 94 consid. 1b p. 95 et les arrêts cités). Selon lui, l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 LPG ne saurait servir de fondement à l'amende litigieuse, car la loi pénale genevoise aurait été adoptée par un organe qui n'était pas composé selon la Constitution cantonale, dès lors que le Grand Conseil genevois avait été amputé de 27 de ses membres. Les art. 12 et 42 des règlements ne constituaient pas plus une base légale suffisante pour le condamner à une amende, car elles reposent sur une norme de délégation anticonstitutionnelle. De plus, le Conseil d'Etat genevois aurait outrepassé les normes de délégation en sanctionnant des peines de police des comportements qui ne sont pas visés dans la loi. Enfin, les sanctions prévues par les règlements précités n'auraient pas le degré de précision requis par la jurisprudence.
2.4 L'art. 125 Cst. gen. confère au Conseil d'Etat le droit d'édicter des règlements de police dans les limites fixées par la loi. Cette disposition accorde ainsi à l'exécutif cantonal genevois un large pouvoir normatif indépendant dans les matières de police (Andreas Auer, La notion de la loi dans la constitution genevoise, in SJ 1981 p. 297, n°52). L'art. 38 LPG confirme la compétence du Conseil d'Etat pour édicter des règlements concernant les matières de police, celles-ci étant d'ailleurs définies à l'art. 37 LPG. Or, cette dernière disposition mentionne expressément, à ses ch. 1 et 4, la tranquillité et la sécurité publiques. Le recourant n'établit pas que le législateur cantonal aurait apporté une limitation aux compétences ordinaires du Conseil d'Etat dans ce domaine. Les règlements précités reposent ainsi sur une base légale spécifique de niveau constitutionnel, indépendante de la loi pénale genevoise (ATF 114 Ia 286 consid. 5b p. 289).
S'ils définissent les comportements punissables avec une précision suffisante pour satisfaire aux conditions d'accessibilité et de prévisibilité posées par la jurisprudence, il n'en va pas de même des sanctions qui leur sont attachées. L'art. 12 du règlement concernant la tranquillité publique et l'art. 42 du règlement sur la sécurité publique se bornent en effet à déclarer les contrevenants passibles des peines de police, sans autre indication; or, celles-ci sont définies à l'art. 4 LPG; elles s'entendent des arrêts de police, dont la durée varie d'un jour au moins et de trois mois au plus, et de l'amende jusqu'à 2'000 fr. L'amende infligée au recourant ne saurait donc se fonder sur les deux règlements précités, dès lors qu'ils ne définissent pas les peines de police qui peuvent être infligées aux contrevenants, mais renvoient sur ce point implicitement à la loi pénale genevoise, dont le recourant conteste précisément la constitutionnalité. L'art. 335 ch. 1 CP ne saurait suppléer à cette lacune. Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner si l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 LPG pouvait servir de fondement légal à l'amende litigieuse.
2.5 La loi pénale genevoise a été adoptée le 20 septembre 1941 par le Grand Conseil genevois, qui était alors composé de 69 députés, à la suite de l'exclusion des membres de l'ancien parti communiste genevois et du parti socialiste genevois. Le recourant en déduit que cette autorité, lorsqu'elle a statué, n'était pas composée de manière conforme à l'art. 70 Cst. gen. [recte: art. 31 Cst. gen. en vigueur à cette date], à teneur duquel le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil de 100 membres élus par le Conseil général au scrutin de liste, en un seul collège, d'après le principe de la représentation proportionnelle, tempéré par un quorum de 7%. L'exclusion des membres de l'ancien parti communiste genevois, dissous par la loi constitutionnelle des 12 et 13 janvier 1937, a été prononcée par le Grand Conseil genevois le 7 décembre 1940 en exécution d'un arrêté du Conseil fédéral du 26 novembre 1940 concernant la dissolution du parti communiste suisse (RO 56, p. 1931; cf. Mémorial des séances du Grand Conseil 1941 p. 459/460) abrogé le 1er mars 1945 (RO 61, p. 111); celle des membres du parti socialiste genevois a été votée par le parlement cantonal en séance extraordinaire du 21 juin 1941, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral du 27 mai 1941 concernant la dissolution de la fédération socia-

liste suisse (RO 57, p. 696; cf. Mémorial des séances du Grand Conseil 1941 p. 514/515) également abrogé le 1er mars 1945 (RO 61, p. 111). Le Grand Conseil a par ailleurs déclaré les remplaçants éventuels de la liste du parti socialiste genevois inaptes à succéder aux députés exclus et a prononcé l'urgence. La loi pénale genevoise n'a donc pas été adoptée par l'autorité législative dans sa pleine composition.
Les arrêtés fédéraux ordonnant la dissolution du parti communiste suisse, puis de la fédération socialiste suisse, dont le parti socialiste genevois formait une section, ont été édictés par le Conseil fédéral en application de l'art. 102 ch. 9 et 10 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aujourd'hui: art. 185 al. 1 et 2 Cst.). Le recourant ne conteste pas la légalité de ces ordonnances (cf. ATF 64 I 365 consid. 3 p. 370), pas plus qu'il ne conteste le fait qu'elles s'imposaient aux cantons et primaient sur l'art. 31 Cst. gen., dans sa teneur alors en vigueur; il s'en prend uniquement aux conséquences juridiques que la cour cantonale en a tirées. Selon lui, le Grand Conseil aurait dû procéder à des élections complémentaires dans les plus brefs délais pour rétablir une situation conforme au droit. Adoptée par une autorité composée de manière irrégulière, la loi pénale genevoise serait inconstitutionnelle et ne constituerait pas une base légale valable pour justifier une amende.
Dans un arrêt non publié du 31 janvier 1941, cité par François Lachenal in: Le parti politique : Sa fonction de droit public (en particulier dans le droit public suisse), thèse Bâle 1944, p. 197, le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit public formé par l'un des neuf députés du parti communiste qui n'avaient pas été invités aux séances du Grand Conseil de Bâle-Ville, qui demandait l'annulation des décisions prises par ce dernier en leur absence, dans une composition qu'il tenait pour irrégulière. Il a jugé que la disposition de la Constitution cantonale, suivant laquelle le Grand Conseil se compose de 130 membres, ne signifiait pas qu'un député doive être invité à participer à toutes les séances du parlement ou qu'il ne puisse être exclu de cet organe, voire même que la présence de tous les députés soit nécessaire à chaque séance pour que celui-ci statue valablement. Il a en conséquence refusé d'annuler les décisions prises par le Grand Conseil bâlois hors la présence des membres du parti communiste.
Dans le cas précité, les députés n'avaient pas été formellement exclus du Grand Conseil, mais uniquement interdits de siéger, de sorte que la question de leur remplacement éventuel, le cas échéant après la tenue d'élections complémentaires ou d'une nouvelle élection générale ne se posait pas. Les circonstances prévalant dans cette cause sont ainsi distinctes de celles établies dans la présente affaire. Le point de savoir si cet arrêt non publié a néanmoins une portée sur le sort du présent recours peut rester indécis.
Le Grand Conseil genevois a en effet adopté en date du 15 novembre 1958 une loi approuvant la mise à jour de la législation genevoise. Il a approuvé les textes figurant dans une annexe I, dont faisait partie intégrante la loi pénale genevoise (art. 1er). Ces textes constituent la partie législative de la première édition du recueil systématique de la législation genevoise en vigueur (art. 2 al. 1). Dès le 1er janvier 1959, ils ont force de loi dans la teneur qui leur est donnée par cette première édition et leur ancienne teneur cesse à cette date d'être valable (art. 3). Cette loi a été adoptée par le Grand Conseil, dans une composition régulière, et soumise au référendum. Le parlement a donc ratifié la loi pénale genevoise dans son intégralité. Un éventuel vice qui aurait affecté cette loi lors de son adoption a donc ainsi été réparé ultérieurement, à l'occasion de la création du recueil systématique officiel de la législation genevoise.
L'amende infligée au recourant sur la base de l'art. 37 al. 1 ch. 1 et 4 LPG repose ainsi sur une base légale suffisante.
3.
Le recourant prétend que l'interdiction faite de vociférer sur la voie publique porterait une atteinte inadmissible à sa liberté personnelle et à sa liberté d'expression en tant qu'elle l'empêcherait de choisir le ton de sa voix et de marquer par la colère sa désapprobation face aux injonctions de la police. Il perd de vue que toute liberté individuelle peut être restreinte à la condition qu'il existe pour cela une base légale, que la limitation soit justifiée par un intérêt public et qu'elle soit proportionnée au but visé (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. ATF 113 Ia 309 consid. 4b p. 317). L'interdiction faite à l'art. 37 al. 1 ch. 1 LPG de vociférer sur la voie publique tend à réprimer non pas toutes les manifestations de colère, mais celles qui portent atteinte à la tranquillité publique; en ce sens, elle répond à un intérêt public évident (ATF 125 I 369 consid. 7 p. 383); elle constitue une restriction peu importante à la liberté personnelle et ne va pas au-delà du but poursuivi, dans la mesure où elle est limitée aux heures durant lesquelles la population doit être protégée dans son bien-être. Le grief tiré d'une violation des art. 10 al. 2 et 16 al. 2 Cst. est donc mal fondé.
4.
Le recourant conteste avoir contrevenu à l'art. 37 al. 1 ch. 4 LPG. Selon lui, il n'est nullement établi que la tran-

quillité des habitants aurait été effectivement troublée. Les vociférations retenues, qui se limitent à de simples contestations orales des injonctions de la police, ne sauraient être qualifiées d'insolites au sens de cette disposition.
Suivant le rapport de contravention du 27 janvier 2003, le recourant était sous l'emprise de l'alcool. Il aurait vociféré des insultes à l'adresse du portier de l'établissement et des agents de police, troublant ainsi la tranquillité publique. L'auteur du rapport a précisé à l'audience du Tribunal de police du 10 mars 2004 qu'un habitant de l'immeuble abritant le C̈lub 58s̈e trouvait à la fenêtre pour assister à la scène et que plusieurs clients sortant de la discothèque et des établissements publics des alentours se seraient retournés à la suite des vociférations de l'accusé. Dans ces conditions, la Chambre pénale n'a pas fait preuve d'arbitraire en considérant qu'en raison de son état d'ivresse, le recourant n'avait pas conscience des troubles portés au voisinage et en tenant la version des faits exposées dans le rapport de contravention pour probante, en dépit des dénégations de l'intéressé.
A._____ conteste également avoir contrevenu à l'art. 32 al. 2 du règlement sur la sécurité publique. La Chambre pénale n'a toutefois pas examiné cette question parce qu'il n'avait pas remis en cause sa culpabilité de ce chef. Le recourant ne cherche pas à démontrer le caractère arbitraire de cette motivation, comme il lui appartenait de le faire au regard de l'art. 90 al. 1 let. b OJ. La recevabilité du recours sur ce point est douteuse. Quoi qu'il en soit, il ressort de manière suffisamment claire du rapport de contravention établi le 27 janvier 2003 que le recourant a refusé de quitter les lieux malgré les demandes réitérées des gendarmes en ce sens. Il n'était donc nullement arbitraire d'admettre qu'il avait refusé de circuler sur ordre de la police et contrevenu ainsi à l'art. 32 al. 2 du règlement sur la sécurité publique. Le recourant conteste ainsi vainement la réalité de cette infraction. Pour le surplus, en l'absence de tout grief à ce propos, il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office si l'amende infligée est ou non disproportionnée.
5.
Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les conditions de l'art. 152 al. 1 OJ étant réunies, il y a lieu de faire droit à la demande d'assistance judiciaire présentée par le recourant et de statuer sans frais. Me Jean-Pierre Garbade est désigné comme avocat d'office du recourant pour la présente procédure et une indemnité lui sera versée à titre d'honoraires par la Caisse du Tribunal fédéral (art. 152 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
La demande d'assistance judiciaire est admise.
3.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
4.
Me Jean-Pierre Garbade est désigné comme avocat d'office du recourant et une indemnité de 2'000 fr. lui est versée à titre d'honoraires, à payer par la Caisse du Tribunal fédéral.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, ainsi qu'au Procureur général et à la Chambre pénale de la Cour de justice du canton de Genève.
Lausanne, le 27 avril 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: