

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 30 novembre 2016

Projet de loi modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, est modifiée comme suit :

Art. 11C Souillure (nouveau)

¹ Sera puni de l'amende :

- a) celui qui aura jeté ou abandonné des immondices, des liquides sales ou nauséabonds ou tout autre corps de même nature sur la voie publique, dans une promenade publique, contre un édifice jouxtant la voie publique, sur ou contre une installation appartenant ou contiguë à la voie publique;
- b) celui qui aura laissé un animal placé sous sa surveillance faire ses besoins aux emplacements susmentionnés et omis d'effectuer les nettoyages requis par les circonstances;
- c) celui qui, de toute autre manière, aura souillé le domaine public.

² Sera, sur plainte et à moins que l'alinéa 1 ne s'applique, puni de l'amende :

- a) celui qui aura jeté ou abandonné des immondices, des liquides sales ou nauséabonds ou tout autre corps de même nature sur un bienfonds ou contre un édifice appartenant à autrui ou frappé d'un droit d'usage ou d'usufruit au bénéfice d'autrui;
- b) celui qui aura laissé un animal placé sous sa surveillance faire ses besoins aux emplacements susmentionnés et omis d'effectuer les nettoyages requis par les circonstances;
- c) celui qui, de toute autre manière, aura souillé un immeuble appartenant à autrui ou frappé d'un droit d'usage ou d'usufruit au bénéfice d'autrui;

d) celui qui aura souillé une chose mobilière appartenant à autrui ou frappée d'un droit d'usage au bénéfice d'autrui.

³ Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut interdire, restreindre ou soumettre à des conditions l'adoption de comportements déterminés qui souillent le domaine public. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article.

⁴ La législation fédérale demeure réservée, notamment l'article 144 du code pénal suisse.

Art. 11D Trouble à la tranquillité publique (nouveau)

¹ Celui qui, par la voix, au moyen d'un instrument ou d'un appareil produisant ou amplifiant des sons, avec un instrument ou un appareil dont le fonctionnement ou la manipulation sont bruyants, ou de quelque autre manière, aura troublé la tranquillité publique, sera puni de l'amende.

² Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut interdire des comportements bruyants déterminés, en restreindre l'adoption à certains lieux, jours ou heures, ainsi que les soumettre à des conditions. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article.

Art. 11E Outrage public à la pudeur (nouveau)

Celui qui aura commis en public un acte contraire à la pudeur sera puni de l'amende.

Art. 11F Refus d'obtempérer (nouveau)

Celui qui n'aura pas obtempéré à une injonction d'un membre de la police ou d'un agent de la police municipale agissant dans le cadre de ses attributions sera puni de l'amende.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

I. Bref rappel du contexte

La nouvelle constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013, ne contient aucune disposition similaire à l'article 125 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (aCst-GE), qui conférait au gouvernement cantonal un large pouvoir normatif indépendant dans les matières de police.

Cela étant, l'article 225, alinéa 3, Cst-GE prévoit que l'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application requise par la nouvelle constitution n'a pas été édictée, et l'article 226, alinéa 1, Cst-GE ajoute que les modifications législatives requises par la nouvelle constitution sont adoptées sans retard, mais au plus tard dans un délai de 5 ans dès son entrée en vigueur. Il s'ensuit que les règlements de police fondés sur l'article 125 aCst-GE ne sont pas devenus *ipso facto* inapplicables à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, les dispositions transitoires de la nouvelle constitution permettant en effet d'éviter un vide juridique durant la période de mise en œuvre. Les règlements de police fondés sur l'article 125 aCst-GE demeurent donc valables tant que la législation d'application de la nouvelle constitution n'a pas été adoptée, soit pendant un délai maximal de 5 ans.

Conformément à l'article 335, alinéa 1, du code pénal suisse, les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale. Cela signifie qu'en matière de contraventions de police, il n'y a de place pour les normes supplétives de droit cantonal que dans les domaines où le code pénal suisse ne règle pas exhaustivement l'atteinte au bien protégé (ATF 129 IV 276, consid. 2.1; ATF 117 Ia 472, consid. 2b et les références citées). Les cantons ont notamment été reconnus compétents pour édicter des normes pénales en matière de mendicité (ATF 70 IV 193), de vagabondage (ATF 69 IV 4), de prévention des incendies (ATF 129 IV 276, consid. 2) et de moralité publique (ATF 138 IV 13 publié in SJ 2013 I 378).

Une contravention est une infraction punie de l'amende (art. 106 du code pénal suisse).

Conformément à ce que le Conseil d'Etat a annoncé dans son rapport au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution (RD 1032), les travaux relatifs à la problématique des règlements de police fondés sur l'article 125 aCst-GE ont été poursuivis et font l'objet du présent projet de loi.

S'agissant plus particulièrement des règlements relevant de la compétence du département de la sécurité et de l'économie (DSE), 5 règlements susceptibles d'être rattachés à la loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006 (LPG; E 4 05), ont formellement été identifiés, à savoir :

- le règlement concernant la tranquillité publique, du 8 août 1956 (RTP; F 3 10.03);
- le règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques, du 17 juin 1955 (RPSS; F 3 15.04);
- le règlement sur les bains publics, du 12 avril 1929 (RBains; F 3 30.03);
- le règlement relatif à l'organisation de tirs aux armes à feu, à air comprimé, à traits ou à flèches, du 14 mars 1977 (ROTA; I 3 20.04);
- le règlement concernant les mesures de préservation et de lutte contre l'incendie ainsi que l'emploi de certains objets, du 15 août 1945 (RMPLI; L 5 05.16).

II. Jurisprudence du Tribunal fédéral

Dans un arrêt genevois concernant le règlement sur la tranquillité publique (arrêt 1P.598/2004, du 27 avril 2005), le Tribunal fédéral a estimé que l'article 37 de l'ancienne loi pénale genevoise, du 20 septembre 1941, (qui faisait notamment référence aux contraventions aux lois et règlements sur la sécurité publique, la tranquillité publique, la propreté et la sécurité publique) et l'article 125 de l'ancienne constitution étaient suffisants pour infliger l'amende litigieuse.

Dans un arrêt genevois concernant le règlement sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (ATF 134 I 322, du 5 septembre 2008), le Tribunal fédéral a fait un pas de plus en retenant que l'interdiction de fumer dans les lieux publics touchait la quasi-totalité de la population et qu'il s'agissait d'une question particulièrement sensible, raison pour laquelle l'intervention du législateur était indispensable.

Dans un arrêt appenzellois concernant les randonnées naturistes (ATF 138 IV 13, du 17 novembre 2011, publié in SJ 2013 I 378), le Tribunal fédéral a estimé que la loi cantonale déclarant punissable celui qui se comporte de manière inconvenante sur le domaine public ou qui contrevient de toute autre

manière grossièrement aux bonnes mœurs et aux convenances du grand public constituait une base légale suffisante pour infliger une amende à un promeneur naturiste.

Ce dernier arrêt ne saurait toutefois faire oublier les exigences toujours plus sévères concernant la réserve de la loi en matière pénale et les conditions d'une délégation législative.

En d'autres termes, les arguments avancés par le Tribunal fédéral pour annuler le règlement sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (ATF 134 I 322) sont parfaitement transposables dans les domaines couverts par les règlements de police, ce qui signifie qu'une large clause de délégation qui pourrait être insérée dans la loi pénale genevoise en faveur du Conseil d'Etat pour « sauver » lesdits règlements présenterait des risques sérieux de défaut de base légale, tant sous l'angle du contrôle abstrait que sous l'angle du contrôle concret, vu l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

En définitive, il est plus prudent d'insérer, dans la LPG, quelques infractions nouvelles définissant des comportements relativement déterminés, principalement en matière de propreté, salubrité et tranquillité publiques, accompagnées d'une clause « ou de toute autre manière » et, pour partie seulement, d'une délégation en faveur du Conseil d'Etat sur le modèle de l'article 199 du code pénal suisse relatif à l'exercice de la prostitution.

III. Législations romandes

Un examen des législations romandes en la matière a en outre permis de relever notamment :

- que le code pénal neuchâtelois (rs/NE 312.0) précise que le Conseil d'Etat peut prévoir, comme sanction de ses arrêtés et règlements, la peine de l'amende jusqu'à 10 000 francs (article 1, alinéa 2), tout en contenant un catalogue d'environ 60 contraventions (articles 9 à 72), parmi lesquelles on retrouve notamment l'abandon de déchets (article 16a), l'interdiction de salir des murs (article 20), l'insoumission à l'autorité (article 48);
- que la loi jurassienne sur l'introduction du code pénal suisse (rs/JU 311) précise également que le gouvernement est autorisé à prévoir l'amende, à titre de peine, pour les infractions aux ordonnances, arrêtés et règlements édictés par lui dans les limites de la constitution, des lois et des décrets (article 5), tout en contenant lui aussi un catalogue d'infractions diverses (articles 7 à 21), parmi lesquelles on retrouve la souillure de la propriété d'autrui (article 10), le tapage nocturne (article 15), le refus d'obtempérer (article 17a);

- que la loi pénale vaudoise (rs/VD 311.15) précise également que le Conseil d'Etat peut prévoir la peine d'amende comme sanction de ses arrêtés et règlements d'exécution (article 2, alinéa 1), sans pour autant contenir un catalogue de contraventions;
- qu'enfin et surtout, les législations précitées contiennent toutes une délégation de compétence plus ou moins large en faveur du Conseil d'Etat et que les infractions plus ou moins nombreuses qu'elles prévoient ont toutes une densité normative nettement supérieure à celle des infractions extrêmement détaillées, actuellement énumérées dans les 5 règlements genevois identifiés et relevant de la compétence du DSE.

IV. Constatations et propositions du Conseil d'Etat

L'examen juridique, sous l'angle jurisprudentiel et de droit cantonal comparé, permet d'arriver aux constatations suivantes :

- Il est inimaginable d'envisager une loi véritablement dédiée, qui aurait la prétention de définir dans le détail tous les comportements actuellement visés dans les 5 règlements de police qui ont été identifiés et qui contiendrait ainsi un catalogue de plus d'une centaine d'infractions. Indépendamment des difficultés d'ordre rédactionnel, un tel catalogue, beaucoup trop rigide, devrait être très fréquemment modifié pour tenir compte de l'évolution de la société et ne correspondrait absolument pas à la tendance générale observée dans les législations romandes précitées.
- Il est par ailleurs trop risqué, eu égard à l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'envisager d'introduire, dans la LPG, une large clause de délégation habilitant simplement le Conseil d'Etat à édicter, par règlements, des prescriptions relatives aux contraventions de police en matière de sécurité publique, tranquillité publique, santé publique, hygiène, propreté et salubrité publiques, et moralité publique.
- Il convient dès lors d'envisager une voie médiane, à l'instar des législations romandes, consistant à introduire dans la LPG différentes infractions qui font actuellement défaut, à savoir :
 - la souillure et la tranquillité publique (matières qui constituent le « noyau dur » des règlements de police actuellement en vigueur), tout en assortissant les définitions relativement détaillées d'une clause « ou de toute autre manière » et en permettant de surcroît au Conseil d'Etat d'interdire, de restreindre ou de soumettre à des conditions l'adoption de comportements déterminés qui souillent le domaine public ou qui troublent la tranquillité publique;

- l'outrage public à la pudeur, qui fait actuellement défaut et qui doit reposer sur une base légale formelle, sans nécessiter une définition très détaillée au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les randonnées naturistes (ATF 138 IV 13 publié in SJ 2013 I 378);
- le refus d'obtempérer, que l'on retrouve dans plusieurs lois romandes et qui doit également reposer sur une base légale formelle.

Le système proposé tient à la fois compte des exigences jurisprudentielles et de la nécessité de prévoir, principalement en matière de souillure et de tranquillité publique, un système légal souple et évolutif qui érige en infraction certains comportements usuels tout en déléguant au Conseil d'Etat le soin d'interdire certains comportements nouveaux qui pourraient apparaître, de restreindre ou de soumettre à des conditions l'adoption de certains comportements qui souillent le domaine public, ou encore de restreindre des comportements bruyants à certains lieux, jours et heures (détails qui ne sauraient figurer dans une loi) ou de les soumettre à des conditions, sans pour autant réintroduire le large pouvoir normatif que l'article 125 aCst-GE conférait au Conseil d'Etat et que la nouvelle constitution a supprimé.

A noter enfin que le Conseil d'Etat a renoncé à introduire, dans la LPG, une infraction relative à la sécurité publique (très difficile à définir et très largement couverte par le droit fédéral qui règle déjà la plupart des comportements qui mettent en danger la sécurité), ainsi qu'une infraction relative à la santé publique (également difficile à définir et très largement couverte par le droit fédéral, qu'il s'agisse du code pénal ou de nombreuses autres lois fédérales, ou encore par le droit cantonal, à travers la loi sur la santé).

L'inconvénient résultant de ce choix doit toutefois être fortement relativisé dès lors qu'en réalité, il ne change rien au fait qu'en cas d'apparition de nouveaux comportements devant être réprimés, comme l'ont été le développement de la mendicité ou du bonneteau, la nouvelle infraction doit le plus souvent être définie dans une base légale formelle.

V. Commentaires article par article

Art. 11C *Souillure (nouveau)*

Avec cette disposition, entièrement nouvelle, on focalise sur une grande partie des infractions figurant actuellement dans le règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques. Il s'agit d'une disposition relativement détaillée, qui reprend assez largement l'ancienne loi pénale genevoise, et qui couvre de nombreux comportements ne relevant pas du dommage à la propriété au sens de l'article 144 du code pénal suisse.

L'alinéa 1 énumère différents comportements souillant le domaine public et passibles de l'amende.

L'alinéa 2 énumère différents comportements souillant le bien d'autrui, et passibles, sur plainte, de l'amende.

Les deux alinéas font référence à ceux qui, de toute autre manière, auront souillé le domaine public ou une chose mobilière appartenant à autrui, afin de permettre à l'autorité compétente de sanctionner des comportements qui ne rentreraient pas expressément dans les définitions proposées tout en étant très proches.

Les alinéas 1 et 2 prévoient que les contrevenants seront punis de l'amende, étant rappelé que conformément à l'article 106 du code pénal suisse, applicable à titre de droit cantonal supplétif (art. 1, al. 1, lettre a, de la loi pénale genevoise) le montant maximum de l'amende est de 10 000 F, sauf dispositions contraires de la loi.

L'alinéa 3 délègue au Conseil d'Etat la possibilité d'interdire, de restreindre ou de soumettre à des conditions l'adoption de comportements déterminés qui souillent le domaine public. Cette clause de délégation permettra ainsi au Conseil d'Etat de définir, par voie réglementaire, de nouveaux comportements répréhensibles en matière de souillure du domaine public, ou encore de restreindre ou de soumettre à des conditions de lieux, de jours ou d'heures l'adoption de comportements déterminés qui souillent le domaine public.

L'alinéa 4 réserve expressément l'article 144 du code pénal suisse et toute autre disposition pénale fédérale en la matière.

Art. 11D Trouble à la tranquillité publique (nouveau)

Cette disposition, entièrement nouvelle, couvre très largement les différentes infractions actuellement prévues par le règlement concernant la tranquillité publique.

L'alinéa 1 érige en infraction et en des termes relativement larges les différents comportements susceptibles de troubler la tranquillité publique, que ce soit par la voix ou au moyen d'un instrument ou d'un appareil. A l'instar de la définition proposée à l'article 11C, il fait également référence à celui qui aura troublé la tranquillité publique « de quelque autre manière ».

L'alinéa 2 (à l'instar de la solution proposée à l'article 11C) prévoit également de déléguer au Conseil d'Etat la possibilité d'interdire des comportements bruyants déterminés, d'en restreindre l'adoption à certains lieux, jours ou heures (détails qui ne sauraient figurer dans la loi), et enfin de soumettre lesdits comportements à des conditions.

Là également, les contrevenants seront punis de l'amende.

Art. 11E ***Outrage public à la pudeur (nouveau)***

Sans être accompagnée d'une définition bien précise, cette disposition permettra de punir de l'amende toute personne ayant commis en public un acte contraire à la pudeur, notion qui a fait l'objet de nombreuses jurisprudences, et notamment de l'arrêt précité du Tribunal fédéral concernant les randonnées naturistes (ATF 138 IV 13, publié in SJ 2013 I 378).

Art. 11F ***Refus d'obtempérer (nouveau)***

La notion de refus d'obtempérer figure actuellement à l'article 32, alinéa 2, du règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques. Il s'agit là d'une disposition importante pour la police qui nécessite une base légale formelle. Il est donc nécessaire, à l'instar de la plupart des législations romandes, de rajouter au catalogue des dispositions spéciales de la loi pénale genevoise une nouvelle infraction permettant de punir de l'amende celui qui n'aura pas obtempéré à une injonction d'un membre de la police ou d'un agent de la police municipale agissant dans le cadre de ses attributions.

Art. 2 ***Entrée en vigueur***

Il incombera au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi, en fonction des modifications qu'il y aura lieu d'apporter aux 5 règlements précités, dont de nombreuses dispositions totalement obsolètes pourront être purement et simplement abrogées.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

*Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet
(art. 31 RPFCEB – D 1 05.04)*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi pénale genevoise (E 4 05)

Projet présenté par Nom du (des) département(s)

(montants annuels, en mio de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

Sachko 2016

Dominique RITTER

DIRECTEUR DU SERVICE FINANCIER