

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/168/2010-TAXIS

ATA/657/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 21 septembre 2010

dans la cause

A_____ Sàrl

T_____ Sàrl

représentées par Me Mauro Poggia, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

1. Par arrêté du 17 février 2009, le département de l'économie et de la santé (ci-après : le département) a autorisé la société A_____ Sàrl (ci-après : A_____) à exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis de service privé.

Le même jour, le département a autorisé la société T_____ Sàrl (ci-après : T_____) à exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis de service public.

Ces deux autorisations étaient accordées sous un certain nombre de réserves et de conditions. En particulier, il était précisé que la même centrale ne pouvait avoir pour affiliés des exploitants de taxis de service privé et des exploitants de taxis de service public, conformément à l'art. 13 al. 3 de la loi sur les taxis et limousines [transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles] du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30), entrée en vigueur le 15 mai 2005. Le département pouvait révoquer les autorisations si les conditions de leur délivrance n'étaient plus remplies.

2. Le 16 juillet 2009, le service du commerce a écrit à A_____. Un contrôle avait été réalisé au sein de la centrale le 5 juin 2009. Ce jour-là, la centrale était en panne et une intervention technique était en cours. Son activité avait cessé et la gestion des affiliés avait été transférée à la centrale de T_____. Le 14 juillet 2009, un nouveau contrôle avait permis d'observer que les données de la société étaient « incrémentées » (sic) dans le même système informatique que T_____.

Dès lors, A_____ était en infraction avec l'art. 13 LTaxis. Un ultime avertissement lui était adressé et un délai, échéant au 20 août 2009, lui était imparti pour prendre les mesures nécessaires au respect de la loi.

De plus, A_____ devait transmettre un certain nombre de documents statistiques.

3. Le 16 juillet 2009 toujours, le service du commerce s'est adressé à T_____. Sa centrale d'ordres de courses de taxis de service public gérait également la centrale d'ordres d'A_____, soit des taxis de service privé.

La liste des chauffeurs d'A_____ avait été transférée dans les locaux de T_____. Un ultime avertissement lui avait été adressé afin qu'il prenne les mesures nécessaires pour respecter la loi, d'ici au 20 août 2009.

Un certain nombre de documents statistiques était aussi demandé.

4. Les deux délais ont été prolongés au 20 septembre 2009, à la demande des sociétés concernées.

5. Le 31 août 2009, un même avocat s'est constitué, d'une part pour A_____ et d'autre part pour T_____, demandant que le délai soit reporté d'au moins deux mois afin qu'il puisse examiner avec précision le mode de fonctionnement des centrales.

Le service du commerce a accepté de prolonger ces délais jusqu'au 14 octobre 2009.

6. a. Le 14 octobre 2009, T_____, par la plume de son conseil, s'est déterminée. Ni la LTaxis, ni son règlement d'exécution n'imposaient de prescription quant aux modalités à respecter pour la séparation de deux centrales d'ordres de courses. Des moyens techniques permettaient de gérer ces deux centrales de manière tout à fait distinctes. Le but de l'art. 13 LTaxis, soit protéger le consommateur et éviter de lui envoyer un véhicule de service privé alors qu'un véhicule de service public était commandé, était respecté.

Cela dit, T_____ avait pris la décision de renoncer à la mise en commun des locaux et infrastructures avec A_____. Cette dernière devait remettre en service ses propres installations dès que les problèmes techniques seraient résolus.

- b. Le même jour, par la plume du même conseil, A_____ a adressé au service du commerce un courrier similaire. Elle estimait être en mesure de reprendre son activité dans ses propres locaux dès le 15 novembre 2009.

7. Le 2 décembre 2009, le service du commerce a adressé, à A_____ d'une part et à T_____ d'autre part, un courrier leur impartissant un délai échéant au 11 décembre 2009 pour se déterminer sur d'éventuelles sanctions ou mesures.

Un nouveau contrôle avait été réalisé le 30 novembre 2009. Les locaux d'A_____ étaient fermés et personne n'était présent. Dans les locaux de T_____, il avait été constaté que la centrale d'ordres de courses gérait parallèlement les deux centrales. T_____ disposait de la liste des chauffeurs de taxis privés d'A_____.

8. Le 10 décembre 2009, T_____ et A_____ se sont déterminées par un pli unique. Les animateurs des deux sociétés avaient la réelle volonté de se réorganiser et de prendre les mesures adéquates pour que l'exploitation de leur centrale soit en conformité avec la LTaxis et son règlement d'exécution. A_____ avait toutefois dû faire face à des problèmes techniques majeurs avec les techniciens chargés de faire des réparations et des modifications du point de vue du réseau de télécommunications et du réseau internet. Les derniers problèmes techniques devaient être résolus à brève échéance.

9. a. Le 21 décembre 2009, le service du commerce a accepté d'accorder à A_____ un ultime délai au 15 janvier 2010 pour lui permettre de reprendre son activité dans ses propres locaux. A défaut, les mesures et/ou sanctions

administratives nécessaires seraient prises, soit la révocation de l'autorisation délivrée.

b. Le même jour, le service du commerce s'est adressé à T_____. Une centrale de taxis de service public était gérée en parallèle à une centrale de taxis de service privé, en infraction notamment avec l'art. 13 al. 2 et 3 LTaxis. Une amende de CHF 5'000.- était infligée à T_____. Un délai, échéant au 15 janvier 2010, lui était accordé pour se mettre en conformité, après quoi l'autorisation serait révoquée.

10. Le 18 janvier 2010, T_____ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision lui infligeant une amende de CHF 5'000.- (cause A/168/2010).

T_____ n'avait pas violé la loi car elle exploitait une centrale qui avait pour seuls affiliés des exploitants de taxis de service public, alors qu'A_____ avait pour affiliés des exploitants de taxis de service privé uniquement.

Les deux sociétés mettaient en commun des ressources humaines pour l'exploitation de leur centrale respective, ce que la loi n'interdisait pas dès lors que les clients qui appelaient l'une des centrales bénéficiaient des services d'un taxi du secteur concerné, sans confusion possible.

Les taxis de service public offraient des prestations notoirement moins coûteuses pour la clientèle, dès lors qu'ils pouvaient emprunter les voies réservées aux taxis et bus, contrairement aux taxis de service privé. Ainsi, si une personne commandant un taxi de service privé recevait un taxi de service public, il n'y avait pas de dommage. De même, les chauffeurs de taxis de service privé ne se faisaient pas détourner de courses au profit de ceux de service public. Il s'agissait de deux centrales distinctes qui travaillaient actuellement dans les mêmes bureaux, avec le même personnel. L'unité organisationnelle ne changeait rien à l'indépendance juridique.

11. Le 1^{er} mars 2010, le service du commerce s'est opposé au recours. Contrairement à ce que soutenait T_____, l'unité organisationnelle entraînait pour le public une confusion entre les catégories de taxis. Une même centrale avait pour affiliés des chauffeurs de taxis de chacun des services.

12. a. Le 9 mars 2010, le service du commerce a décidé de révoquer l'autorisation délivrée à T_____. L'activité de cette société était exercée en commun avec A_____ et, malgré les délais impartis, elle n'entendait pas se mettre en conformité avec les conditions de l'autorisation délivrée.

b. Le même jour, une décision similaire a été notifiée à A_____.

13. a. Le 7 avril 2010, T_____ a recouru auprès du Tribunal administratif (cause A/1183/2010).

b. A_____ a également recouru auprès du tribunal de céans, le même jour (A/1184/2010).

c. Ces deux actes reprenaient la substance du recours interjeté dans le dossier A/168/2010.

14. Le 23 avril 2010, le service du commerce s'est opposé aux deux recours, reprenant les éléments figurant dans les observations produites dans la cause A/168/2010.

15. Le 26 avril 2010, le juge délégué à l'instruction de la procédure a procédé à un transport sur place, concernant les trois procédures.

Une démonstration du fonctionnement de la centrale d'appels a été faite. Lorsqu'un client appelait sur le numéro de téléphone de T_____, le système informatique sélectionnait automatiquement une voiture affiliée à cette société. Il prenait en compte les préférences du client, tels que nombre de place, type de véhicule, carte de crédit, etc. Ce n'est que si aucun véhicule n'était disponible dans le service de taxis publics que la standardiste pouvait proposer explicitement un véhicule de taxi privé.

La même procédure était installée pour les clients appelant A_____. Le système sélectionnait automatiquement le véhicule de la catégorie concernée le plus proche du client et la standardiste ne faisait que valider ce choix.

Deux employés répondaient simultanément aux clients. La moitié des téléphonistes étaient engagées par A_____, l'autre par T_____. Ces personnes répondaient indifféremment aux appels de l'une ou de l'autre des sociétés.

Au terme du transport sur place, il a été convenu que les parties disposeraient d'un délai de quinze jours à réception du procès-verbal, pour d'éventuelles remarques, puis que les procédures seraient jointes et gardées à juger.

16. Le 12 mai 2010, le conseil des recourantes a indiqué qu'il n'avait pas d'observation à faire au sujet du procès-verbal.

Le service du commerce n'a pas transmis de remarques.

La cause a ainsi été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 -

LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. A teneur de l'art. 70 al. 1 LPA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

Les recours relatifs au litige opposent les mêmes parties et portent sur un complexe de faits identiques. Par conséquent, le Tribunal administratif ordonnera la jonction des causes A/168/2010, A/1183/2010 et A/1184/2010 sous le numéro A/168/2010.

3. a. L'art. 9 al. 1 let. d Ltaxis soumet l'exploitation d'une centrale d'ordre de course de taxis à autorisation. L'al. 2 de cette disposition précise qu'une même personne n'est pas habilitée à se voir délivrer plus d'une des autorisations visées à l'al. 1 sauf dans des cas non réalisés en l'espèce.

L'art. 13 al. 1 Ltaxis, intitulé « autorisation d'exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis », fixe les conditions nécessaires à l'obtention d'une telle autorisation. En particulier, la centrale doit disposer à son siège d'une adresse fixe et d'un numéro téléphonique d'appel général (let. e) et disposer de l'infrastructure suffisante et des moyens techniques adéquats pour gérer le trafic des taxis qui lui sont affiliés, ainsi que pour recevoir et leur transmettre des ordres de courses (let. g).

L'al. 2 de cette disposition précise que l'autorisation confère la faculté d'exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis de service privé ou de service public, et l'al. 3 indique que la même centrale ne peut avoir pour affiliés des exploitants de taxis de service privé et des exploitants de taxis de service public.

- b. Selon les travaux préparatoires de la LTaxis (MGC 2003-2004 p. 3221 ss), « Les centrales d'ordres de courses de taxis jouent un rôle important dans le service public du taxi. C'est grâce à elles que le client est en mesure d'obtenir un taxi par appel téléphonique, notamment de jour comme de nuit [...] Mais il s'agit avant tout, et c'est là le but d'intérêt public, de veiller à ce que le consommateur qui se fie à un numéro d'appel d'une centrale d'ordres de courses puisse réellement faire appel à un service comportant une véritable organisation de taxis et susceptible de lui adresser un véhicule, de jour comme de nuit, week-end compris. » Les auteurs de ces travaux ont de plus précisé que « Si les centrales peuvent exister aussi bien pour les taxis sans permis de stationnement qu'avec permis de stationnement, la mixité des centrales est par contre abolie. Dans la mesure où les taxis sans droit de stationnement n'ont en effet aucun accès ni aux stations, ni aux voies de bus, on ne peut concevoir que la même centrale diffuse indifféremment des courses à l'une et à l'autre catégorie de taxis, au risque sinon de tromper la clientèle. »

De plus, la logique d'interdire la mixité des centrales était ainsi expliquée (MGC 2004-2005/IV A 1676) : "Dès l'instant où l'on veut donner un statut très différent aux taxis avec ou sans droit de stationnement, le risque est que le public ne s'y retrouve pas. Les tarifs sont en effet différents pour un même parcours si le temps passé dans le taxi est plus long. En effet, les tarifs sont fonction de la distance certes, mais aussi du temps. Si quelqu'un prend un taxi pour descendre la rue de la Servette et que la voie de bus n'est pas accessible, ce qui est le cas pour un taxi sans droit de stationnement, il payera la course plus cher puisqu'il va se retrouver dans la file d'attente, parce que le trajet dure plus longtemps".

4. En l'espèce, il est établi par la procédure que A_____ et T_____ disposent chacune d'un numéro de téléphone. Cependant, les appels téléphoniques des clients aboutissent dans le même système informatique et sont gérés par les mêmes opérateurs. Si le système informatique propose un véhicule affilié à la centrale dont le numéro a été composé, les opérateurs ont la possibilité de modifier cette proposition.

Il résulte de ce qui précède que les appels des clients destinés à l'une ou à l'autre des sociétés aboutissent dans le même central téléphonique et que les prescriptions rappelées ci-dessus ne sont pas respectées.

5. a. L'art. 31 al. 1 LTaxis prévoit que le département révoque les autorisations prévues par le chapitre de la LTaxis, lorsque les conditions de leur délivrance ne sont plus remplies. Les sanctions administratives, prévues aux art. 46 et 47 LTaxis, sont réservées.
- b. Le chapitre 4 de la LTaxis, soit les art. 44 à 48, est intitulé « mesures et sanctions administratives ».

L'art. 44 LTaxis permet aux autorités de retirer les permis de circulation et permis de conduire utilisés sans droit pour des transports professionnels.

L'art. 45 LTaxis permet à l'autorité d'infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la loi ou de ses dispositions d'exécution, le montant maximum étant porté à CHF 100'000.- en cas d'organisation dans un dessein de lucre, sans autorisation, d'un service de transport de personnes. L'al. 4 de cet article prévoit que lorsqu'une infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale ou d'une entreprise en raison individuelle, les sanctions sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom, la personne morale ou le propriétaire de l'entreprise individuelle en répondant solidairement. Elles sont toutefois directement applicables aux sociétés et entreprises lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables de l'infraction.

L'art. 46 LTaxis permet au département de suspendre ou de retirer à un chauffeur employé ou indépendant sa carte professionnelle.

De plus, l'art. 47 LTaxis, intitulé «suspension et retrait de la carte professionnelle de dirigeant d'une entreprise» permet au département, en cas d'infraction à la législation ou aux conditions particulières de l'autorisation d'exploiter un service de taxis ou de limousines sous forme d'entreprise, de suspendre ou de retirer la carte professionnelle en question.

En dernier lieu, l'art. 48 LTaxis institue une commission de discipline, formée des représentants des milieux professionnels, des organes de police et de l'office cantonal des automobiles et de la navigation, appelée à donner son préavis sur des mesures et sanctions administratives prononcées par le département, sans toutefois que ces préavis ne lient l'autorité.

c. L'art. 74 al. 3 du règlement d'exécution de la loi sur les services de taxis du 8 décembre 1999 (RTaxis – H 1 30.01) précise que, pour les infractions impliquant des amendes en application de l'art. 45 de la loi, le préavis de la commission peut être donné au service par la seule approbation d'un barème.

6. Au vu des éléments qui précèdent, les décisions litigieuses, en ce qu'elles révoquent les autorisations d'exploiter délivrées à T_____ et à A_____ seront confirmées, dès lors que ces deux sociétés ne respectent pas les conditions prévues par la loi dans le cadre de l'exploitation de leur centrale d'ordres.

Tel ne sera pas le cas de l'amende de CHF 5'000.- infligée à T_____ dans la décision du 21 décembre 2009.

En effet, la commission de discipline prévue à l'art. 48 LTaxis n'a pas décerné de préavis spécial portant sur la situation d'espèce, ni délivré de préavis anticipé par l'édition d'un barème au sens de l'art. 74 al. 3 RTaxis. Or, l'existence d'un préavis, sous l'une ou l'autre de ces deux formes, est exigée par la loi. Conformément aux jurisprudences rendues ce jour dans la même matière, l'absence d'un tel préavis entraîne l'invalidation de la décision (P. MOOR, Droit administratif, vol. 2, 2ème éd., 2002, p. 246, n. 2.2.5.4 et références citées ; ATA/656/2010 ; ATA/658/2010 et ATA/659/2010 du 21 septembre 2010).

7. Au vu de ce qui précède, le recours de T_____ du 18 janvier 2010 sera partiellement admis, celui d'A_____ étant entièrement rejeté.

Un émoluments de procédure, en CHF 500.-, sera mis à la charge de T_____, qui obtient partiellement gain de cause, en CHF 750.- à la charge d'A_____, qui succombe, et en CHF 500.- à la charge de l'autorité, qui voit l'une de ses décisions annulées.

De plus, une indemnité de procédure en CHF 500.- sera allouée à T_____ à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

préalablement :

ordonne la jonction des causes A/168/2010, A/1183/2010 et A/1184/2010 sous le numéro A/168/2010 ;

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés les 18 janvier 2010 et 7 avril 2010 par T_____ Sàrl contre les décisions des 21 décembre 2009 et 9 mars 2010 du service du commerce et le 7 avril 2010 par A_____ Sàrl contre la décision du 9 mars 2010 du service du commerce ;

au fond :

rejette le recours de A_____ Sàrl ;

admet partiellement le recours de T_____ Sàrl du 18 janvier 2010 ;

annule la décision du 21 décembre 2009 en ce qu'elle inflige une amende administrative de CHF 5'000.- à T_____ Sàrl ;

confirme les décisions du 9 mars 2010 révoquant l'autorisation accordée à T_____ Sàrl d'exploiter une centrale d'ordres de courses de taxi de service public ainsi que celle accordée à A_____ Sàrl d'exploiter une centrale de courses de taxi de service privé ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de T_____ Sàrl ;

met un émolument de CHF 750.- à la charge de A_____ Sàrl ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge du service du commerce ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à T_____ Sàrl à la charge de l'Etat de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens

de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Mauro Poggia, avocat des recourantes, ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

F. Glauser

le vice-président :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :