

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4180/2015-TAXIS

ATA/263/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 mars 2016

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Ridha Ajmi, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

1. Monsieur A_____ a été autorisé par décision du 9 février 1999 émanant de l'autorité compétente, à exploiter en qualité d'indépendant, un taxi de service public.
2. Entre mars 2011 et mars 2013, M. A_____ a fait l'objet de quatre prononcés d'amende administrative d'un montant de CHF 200.- à CHF 450.- par le service du commerce (ci-après : Scm) pour autant de violations du devoir de courtoisie au détriment de trois clients et d'un agent de police, commises entre octobre 2010 et août 2011.
3. Le 6 mars 2013, la direction du Grand Hôtel Kempinski a dénoncé M. A_____ au Scm. Il avait fait preuve d'irrespect et de manque de courtoisie envers un de ses voituriers au cours de la semaine précédente.
4. Le 18 février 2014, la police a transmis au Scm un rapport de renseignements au sujet d'un conflit intervenu le 10 octobre 2013 entre M. A_____ et un piéton. Il ressortait des auditions auxquelles la police avait procédé qu'alors que le piéton était engagé sur un passage protégé, M. A_____, au volant de son taxi, avait forcé le passage. Il avait ensuite tenté d'empêcher le piéton d'appeler la police. M. A_____ contestait la version du piéton, soutenant avoir circulé normalement sans couper la route à personne mais avoir au contraire été agressé verbalement par le piéton. Toutefois, un témoin avait confirmé la version du piéton. M. A_____ n'avait pas été cohérent dans ses déclarations. En outre, il avait été agressif durant son audition.
5. Par courrier recommandé du 19 mars 2014, le Scm a invité M. A_____ à se déterminer au sujet de l'incident susmentionné, pour lequel il envisageait de lui infliger une sanction et/ou une mesure administrative.
6. Le 28 mars 2014, M. A_____ a répondu qu'il avait réalisé trop tard qu'il avait adopté un comportement déplacé tant envers le piéton qu'envers la police, et inadapté à sa profession. En tant que chauffeur de taxi, il était habitué à garder son calme mais tel n'avait pas été le cas. Il ignorait pourquoi mais avait entrepris un travail pour en comprendre les raisons. Il avait écrit une lettre d'excuse au piéton. Il demandait à l'autorité de renoncer à la sanction ou alors à pendre une sanction ne mettant pas en péril la situation financière de sa famille.
7. Par courrier recommandé du 4 avril 2014, le Scm a invité M. A_____ à se déterminer au sujet de deux dénonciations du 26 mars 2014 au sujet d'une agression verbale de l'intéressé à l'encontre d'un agent de sécurité et d'une

personne qui se renseignait auprès de ce dernier sur la pratique des taxis genevois en matière de règlement en Euros.

8. Le 7 juillet 2014, M. A_____ a admis avoir eu l'altercation susmentionnée mais sans avoir manqué à son devoir de courtoisie.
9. Par courrier recommandé et pli simple du 19 novembre 2014, le Scom a invité M. A_____ à se déterminer sur trois dénonciations le visant et sur la base desquelles il envisageait de lui infliger une sanction et/ou une mesure administrative : outre celle du 6 mars 2013 susmentionnée, une du 23 janvier 2013 faisait état d'un manque de courtoisie envers le personnel d'un hôtel de la place et une autre, du 17 janvier 2014, mentionnait qu'il avait hurlé en langue étrangère contre un client qu'il venait de prendre en charge et avait exigé de lui qu'il règle un montant de EUR 50.- alors qu'il était sorti du véhicule vu le comportement de M. A_____.
10. Le 15 décembre 2014, M. A_____ a indiqué que les deux dénonciations émanant d'hôtels étaient des règlements de compte dès lors qu'il refusait de se plier à la pratique instaurée par les portiers de ces établissements, consistant à percevoir des chauffeurs une commission sur les courses qu'ils leur procuraient. Quant à la troisième dénonciation, il avait pris en charge un client accompagné d'une autre personne, avec quatre bagages. Ils avaient donné comme destination le nom d'un hôtel porté par un établissement à Genève et un autre à Ferney-Voltaire. Il avait cherché à savoir duquel il s'agissait, en français et en anglais, mais les clients semblaient avoir compris qu'il ne connaissait pas la route et lui avaient demandé de s'arrêter immédiatement pour prendre un autre taxi. Il leur avait demandé de régler le prix de la course, soit CHF 13.-. L'un des clients lui avait jeté à la figure un billet de EUR 50.- et était parti sans rien dire. Ne pouvant se garer, il n'avait pu le rattraper pour lui rendre la monnaie et lui demander pourquoi il l'avait humilié ainsi en lui jetant l'argent à la figure.
11. Le 12 octobre 2015, le Scom a requis le préavis de la commission de discipline pour la sanction qu'il envisageait d'infliger à M. A_____ pour avoir violé son devoir général de courtoisie envers des clients, des voituriers de deux hôtels de la place et un agent de sécurité et avoir encaissé le prix d'une course non effectuée. Un délai de dix jours était donné à la commission de discipline pour donner un préavis défavorable, son silence équivalant à un acquiescement à la sanction envisagée, soit une amende administrative de CHF 1'200.- et un avertissement qu'en cas de récidive, une mesure pouvait aller jusqu'au retrait de la carte professionnelle.
12. Par courriel du 19 octobre 2015, la commission de discipline a informé le Scom qu'elle préavisait favorablement la sanction proposée.

13. Par décision du 27 octobre 2015, le Scm a infligé à M. A_____ une amende de CHF 1'200.- et un avertissement qu'en cas de récidive, une mesure administrative pouvant aller jusqu'au retrait de sa carte professionnelle sera prononcée à son encontre.

Il lui était reproché d'avoir manqué à son devoir de courtoisie les 23 janvier, 6 mars et 10 octobre 2013, 10 janvier et 26 mars 2014. En outre, le 10 janvier 2014, il avait encaissé un montant de EUR 50.- pour une course non effectuée.

Il avait eu l'occasion d'exercer son droit d'être entendu. Il ne contestait pas avoir manqué à son devoir de courtoisie le 10 octobre 2013, admettait les incidents des 23 janvier et 6 mars 2013 ainsi que celui des 10 janvier et 26 mars 2014 en argumentant toutefois en sa faveur mais sans justificatifs. En tout état, ses explications ne justifiaient pas les manquements commis.

La sanction infligée tenait compte de ses antécédents défavorables.

14. Par acte du 30 novembre 2015, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision susmentionnée, concluant à son annulation.

Le Scm n'avait pas tenu compte des explications données puisqu'il avait retenu que les manquements au devoir de courtoisie n'étaient pas contestés alors que cela n'avait été le cas que pour l'incident du 10 octobre 2013. Le Scm avait retenu intégralement la version des plaignants, même non étayée, demandant de surcroît au mis en cause de prouver son innocence puisqu'il lui reprochait de ne pas produire de justificatifs. Les faits étaient constatés de manière inexacte et l'amende prononcée était disproportionnée pour la seule infraction admise, soit celle du 10 octobre 2013.

15. Le 28 janvier 2016, le Scm a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Le recours était tardif car le courrier recommandé du 27 octobre 2015 avait été retourné au Scm le lendemain, son destinataire, soit l'avocat de l'intéressé, ayant déménagé et le courrier prioritaire du même jour avait atteint son destinataire normalement le lendemain, selon les indications de La Poste pour la distribution du courrier A. La décision avait dû être remise dans la sphère de pouvoir de son destinataire le 28 octobre 2015, de sorte que le délai de recours venait à échéance le vendredi 27 novembre 2015.

Pour le surplus, le recours était mal fondé. Le comportement de M. A_____ était dénoncé de manière concordante et dans la durée par des personnes différentes. Même si l'on retenait ses explications, elles ne justifiaient pas le comportement adopté, pour lequel il avait été sanctionné à plusieurs reprises par le passé.

16. Le 4 mars 2016, M. A_____ a exercé son droit à la réplique sans apporter d'éléments nouveaux, si ce n'est qu'il indiquait avoir reçu la décision par pli simple le 30 octobre 2015, suite à la réexpédition automatique après un changement d'adresse.
17. Le 8 mars 2016, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Selon l'art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai de recours en cas de décision finale est de trente jours. Il court dès le lendemain de la notification de la décision (art. 62 al. 3 LPA).

b. La preuve de la notification d'un acte et de la date de celle-ci incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique. L'autorité qui veut contrer le risque d'un échec de la preuve de la notification peut communiquer ses décisions par pli recommandé. En tel cas, lorsque le destinataire de l'envoi n'est pas atteint et qu'un avis de retrait est déposé dans sa boîte aux lettres ou dans sa case postale, l'envoi est considéré comme notifié au moment où il est retiré. Si le retrait n'a pas eu lieu dans le délai de garde, il est réputé notifié le dernier jour de celui-ci (ATF 134 V 49 consid 4 ; ATF 130 III 396 consid. 1.2.3).

En l'espèce, le Scm soutient que le recours de M. A_____ serait tardif. Il n'est toutefois pas en mesure d'apporter la preuve de la date à laquelle sa décision a été notifiée au sens de la jurisprudence précitée, seul l'envoi sous pli simple étant parvenu à son destinataire. Ce dernier indiquant ainsi l'avoir reçu le 30 octobre 2015, cette date sera retenue comme date de notification. (ATF 129 I 8 consid. 2.2).

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).

2. Le litige porte sur le bien-fondé de l'amende et de l'avertissement, sanctionnant cinq infractions, pour les faits des 23 janvier, 6 mars et 10 octobre 2013, 10 janvier et 26 mars 2014.
3. La loi a pour objet d'assurer un exercice des professions de transport de personnes au moyen de voitures automobiles et une exploitation des services de taxis et de limousines conformes, notamment aux exigences de la sécurité publique, de la moralité publique, du respect de l'environnement et de la loyauté

dans les transactions commerciales ainsi qu'aux règles relatives à l'utilisation du domaine public (art. 1 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.

4. a. Les chauffeurs sont tenus par un devoir général de courtoisie tant à l'égard de leurs clients, du public, de leurs collègues que des autorités. Selon les art. 34 al. 1 LTaxis et 45 al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 4 mai 2005 (RTaxis - H 1 30.01), ils doivent avoir une conduite et une tenue correcte.

b. Selon l'art. 42 al. 1 LTaxis, les tarifs des taxis sont déterminés selon l'enregistrement du compteur horokilométrique, calculé dans les limites maximales imposées par le Conseil d'État.
5. Le département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département), soit pour lui le Scm à teneur de l'art. 1 al. 1 et 2 du RTaxis, peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la LTaxis ou de ses dispositions d'exécution (art. 45 al. 1 LTaxis).

Une commission de discipline, formée des représentants des milieux professionnels, des organes de police et de la direction générale des véhicules, est appelée à donner son préavis sur les mesures et sanctions administratives prononcées par le département. Ses préavis ont valeur consultative et ne lient pas le département (art. 48 al. 1 LTaxis).

Selon l'art. 74 al. 3 RTaxis, pour les infractions impliquant des amendes en application de l'art. 45 de la LTaxis, le préavis de la commission peut être donné au service par la seule approbation d'un barème.

6. Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut, au demeurant, aussi exister. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/818/2013 du 17 décembre 2013 ; ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, 2011, ch. 1.4.5.5 p. 160 s).

En vertu de l'art. 1 al. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG - E 4 05), les dispositions de la partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif,

sous réserve de celles qui concernent exclusivement le juge pénal (notamment les art. 34 ss, 42 ss, 56 ss, 74 ss, 106 al. 1 et 3 et 107 CP). La LTaxis ne contenant pas de disposition réglant la question de la prescription, il y a lieu de faire application, par analogie, de l'art. 109 CP (ATA/1062/2015 du 6 octobre 2015 ; ATA/913/2015 du 8 septembre 2015 et les références citées).

En l'espèce, la prescription est acquise pour les infractions des 23 janvier et 6 mars 2013, sanctionnées à fin octobre 2015 seulement par le Scm.

7. Selon l'art. 19 LPA, l'autorité établit les faits d'office. Elle n'est pas limitée par les allégués et les offres de preuve des parties. Elle réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 LPA).

En l'espèce, seuls les faits du 10 octobre 2013 sont admis par le recourant. Ils ont fait par ailleurs l'objet d'un rapport de police. Le Scm disposait ainsi de suffisamment d'éléments pour les retenir à charge du recourant.

En revanche, tant les faits du 10 janvier que ceux du 26 mars 2014 sont contestés. Le Scm ne pouvait donc pas retenir comme déterminante la version des dénonciateurs, sans procéder à des vérifications supplémentaires, étant relevé qu'à rigueur de dossier, il disposait des identités, adresses, no de téléphone voire adresses de messagerie des intervenants. Le dossier ne révèle pas que l'autorité se serait heurtée à une difficulté particulière pour recueillir les éléments nécessaires et pertinents pour forger sa détermination. À cet égard, les antécédents défavorables du recourant ne peuvent constituer une motivation par substitution.

À ce stade, il n'appartient pas à la chambre de céans, juridiction de recours appelée notamment à examiner le grief de constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, de se substituer à l'autorité administrative et de procéder à l'instruction initiale nécessaire à l'établissement des faits.

8. Enfin, c'est le lieu de relever que l'avertissement ne figure pas parmi les sanctions et mesures prévues aux art. 45 à 47 LTaxis et ne peut donc en avoir la portée, en particulier comme antécédent.
9. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis partiellement. La décision litigieuse sera annulée. Le dossier sera retourné au Scm pour instruction et nouvelle décision.

Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 800.- sera allouée au recourant, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 novembre 2015 par Monsieur A_____ contre la décision du service du commerce du 27 octobre 2015 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision du service du commerce du 27 octobre 2015 ;

retourne la cause au Scom pour instruction et nouvelle décision ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de CHF 800.- à la charge de l'État 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 ;

communique le présent arrêt à Me Ridha Ajmi, avocat du recourant ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : Mme Junod, présidente, MM. Thélin et Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

S. Hüsler Enz

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :