

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1319/2013-TAXIS

ATA/572/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 juillet 2014

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Roger Mock, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____, né le _____ 1968, exerce la profession de chauffeur de taxi à Genève.
- 2) Le 17 juin 2011 à 21h25, il a fait l'objet d'un contrôle à l'Aéroport International de Genève par Messieurs B_____ et C_____ de la police de sécurité internationale.
- 3) Le même jour, M. A_____ a déposé une plainte pénale auprès de la police contre les policiers susmentionnés.

M. A_____ avait expliqué à M. B_____ qu'en tant que chauffeur de taxi indépendant, il n'était pas soumis à l'obligation de manipuler les disques d'enregistrement du tachygraphe. Il avait également indiqué avoir pris une pause de 18h00 à 19h00. Le contrôle avait continué. Un collègue, Monsieur D_____, était alors passé près d'eux et l'avait salué. Il lui avait répondu par un signe de la main indiquant qu'il était fatigué dudit contrôle. Les policiers avaient alors haussé le ton et lui avait donné l'ordre de les suivre au poste, ce qu'il avait refusé de faire. M. C_____ avait saisi le bras de M. A_____, qui s'était écrié « arrêtez de m'agresser », puis le policier l'avait poussé avec les deux mains.

M. D_____ s'était interposé à ce moment et M. C_____ avait utilisé son spray au poivre contre celui-ci.

- 4) Le 2 septembre 2011, M. B_____ a déposé plainte contre M. A_____ auprès de la police.

Lors du contrôle du 17 septembre 2011, M. A_____ n'était pas en possession de toutes les quittances des courses effectuées ce jour-là, certains clients ne souhaitant, selon lui, pas de quittance. Durant la vérification des disques d'enregistrement du tachygraphe, qui contenaient des erreurs de manipulation, l'intéressé avait « commencé à monter le ton » et à « être agité ». Les policiers lui avaient demandé de se calmer et, face à son refus, lui avaient demandé de les suivre au poste de police pour effectuer la suite du contrôle. M. A_____ avait immédiatement « créé du scandale sur la voie publique » et catégoriquement refusé d'aller au poste de police. Il avait été jusqu'à pousser à deux reprises M. C_____ au niveau du torse avec ses deux mains.

Plusieurs chauffeurs de taxi également présents et au comportement « très hostile » étaient alors venus se placer autour des policiers. Face à l'agitation particulière de M. D_____, M. C_____ avait dû utiliser son spray au poivre.

Les policiers avaient ensuite pu prendre en charge M. D_____ et quitter les lieux.

- 5) Le 19 septembre 2011, M. B_____ a établi un rapport de dénonciation, dont il a transmis une copie au service du commerce (ci-après : Scm ou le service), reprenant les faits exposés dans sa plainte du 2 septembre 2011.
- 6) Entre les mois de janvier et mars 2012, les parties, ainsi que divers témoins, ont été interrogés par la police dans le cadre de la procédure pénale susmentionnée.
- a. Selon M. A_____, M. C_____ ne lui avait pas demandé de le suivre au poste de police, mais il l'avait tiré par la main et dit « viens au poste de police ». M. A_____ avait poussé M. C_____ au niveau du torse pour se défendre.
- b. M. C_____ a affirmé avoir saisi le bras de M. A_____ afin de le mettre à l'écart des autres chauffeurs de taxi qui s'approchaient, car l'intéressé avait commencé à « s'exciter » et à « prendre les autres chauffeurs à parti » (sic). À aucun moment il n'avait poussé M. A_____.
- c. Selon M. D_____, M. A_____ avait refusé de se faire contrôler et c'est alors que M. C_____ lui avait pris le bras sans violence en lui disant de venir au poste de police. L'intéressé s'était dégagé de cette prise en gesticulant et en appelant les témoins autour de lui pour constater cette situation.
- d. M. E_____, chauffeur de taxi ayant assisté à la scène, a expliqué que, lors du contrôle des disques d'enregistrement du tachygraphe, M. A_____ avait commencé à élever le ton. Ce dernier disait « pourquoi vous m'emmerdez, qu'est-ce que vous cherchez, arrêtez de m'emmerder ». Il gesticulait et criait.
- e. M. F_____, chauffeur de taxi, n'avait pas assisté au début de la scène, mais un des policiers ayant effectué le contrôle était connu pour son manque de tact envers les chauffeurs de taxi.
- 7) Le 7 juin 2012, le Scm a informé M. A_____ qu'il envisageait de lui infliger une sanction ou une mesure administrative, ou les deux, pour avoir manqué à son devoir de courtoisie et pour ne pas avoir remis d'office à ses clients une quittance dont il conservait une copie.

Le Scm basait sa position sur le rapport de dénonciation du 19 septembre 2011 établi par M. B_____. Il n'a pas annexé à son courrier une copie dudit rapport.

Un délai était imparti à M. A_____ pour se déterminer par écrit.

- 8) Le 19 juin 2012, M. A_____ a répondu qu'il n'avait jamais manqué de courtoisie envers ses clients et qu'il était en litige avec le policier qui avait effectué le contrôle.
- 9) Le 27 août 2012, MM. A_____ et C_____ ont été auditionnés par le Ministère public. Ils confirmaient leurs précédentes déclarations à la police.
- 10) Le 14 janvier 2013, le Ministère public a classé la procédure pénale à l'encontre de MM. C_____ et A_____. Cette ordonnance n'a pas été contestée.
- 11) Par décision du 11 mars 2013, le Scm a infligé une amende de CHF 500.- à M. A_____.

Au vu des éléments contenus dans le rapport de dénonciation, le Scm persistait à reprocher à l'intéressé un manquement à son devoir général de courtoisie envers les autorités ainsi qu'à son obligation de remettre une quittance à ses clients et d'en garder une copie. Il n'a pas annexé une copie dudit rapport à sa décision.

- 12) Par acte du 26 avril 2013, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision. Il a conclu à l'octroi d'un délai pour compléter son argumentation, à l'annulation de la décision entreprise, à ce qu'il soit dit qu'aucune amende ne devait lui être notifiée et à la condamnation de l'État de Genève aux « frais et dépens ».

Son écriture complémentaire démontrerait que la décision entreprise ne respectait pas les exigences de motivation. L'intéressé se conduisait toujours avec courtoisie vis-à-vis des autorités et contestait ne pas avoir remis de quittances à ses clients et ne pas en garder une copie. Une liasse de 32 quittances datées du 8 au 17 juin 2011 était jointe à son écriture.

- 13) M. A_____ n'a déposé aucune écriture complémentaire dans le délai imparti pour ce faire par-devant la chambre administrative.
- 14) Dans sa réponse du 14 juin 2013, le Scm a conclu au rejet du recours.

La décision attaquée se référait au rapport de dénonciation du 19 septembre 2011, à la détermination de M. A_____ et énonçait les infractions reprochées ainsi que les voies de recours et les délais. Partant, elle était suffisamment motivée. M. A_____ avait pu se rendre compte de la portée de la décision, puisqu'il avait pu interjeter recours.

Le rapport de dénonciation du 19 septembre 2011 avait une valeur probante et indiquait que M. A_____ avait eu un comportement discourtois en refusant de

se prêter aux injonctions des représentants de l'ordre public, en adoptant un comportement violent et en créant un climat d'hostilité à l'égard des autorités.

Par ailleurs, il avait été constaté par les policiers que M. A_____ n'était pas en possession de toutes les quittances des courses effectuées le jour du contrôle.

L'amende ne paraissait pas disproportionnée au vu de l'infraction commise et de la situation du recourant.

- 15) Le 25 juillet 2013, M. A_____ a demandé à être entendu, il a requis l'audition d'un témoin, M. E_____, ainsi que l'apport de la procédure pénale ouverte par le Ministère public suite à la dénonciation de la police du 19 septembre 2011.
- 16) Le juge délégué a tenu le 11 septembre 2013 une audience de comparution personnelle des parties et d'audition de M. E_____.
- a. Le Scm a demandé à ce que M. A_____ confirme que les policiers ne lui avaient pas demandé de le suivre au poste.
- b. Ce dernier a confirmé qu'ils ne lui avaient pas demandé de les suivre au poste. Les policiers l'avaient tout de suite agrippé en tentant de le menotter.
- c. Selon M. E_____, son taxi se trouvait juste derrière celui du recourant lors du contrôle intervenu le 17 juin 2011. L'un des policiers effectuant le contrôle était « connu pour nous chercher souvent noise ». Il n'était cependant plus affecté à ce secteur, de sorte qu'ils étaient à présent « tranquilles ».
- 17) Le 17 septembre 2013, sur demande du juge délégué, le Ministère public a transmis la procédure pénale concernant les intéressés.
- 18) La chambre administrative a ordonné une nouvelle comparution personnelle ainsi que l'audition de M. C_____, qui a eu lieu le 19 octobre 2013.
- a. M. A_____ précisait qu'il possédait les quittances des dix derniers jours précédant le jour du contrôle, mais qu'elles se trouvaient chez lui. Il ne possédait pas de quittance dans son taxi ledit jour, car il venait de commencer son travail.
- b. Selon M. C_____, son coéquipier et lui n'avaient pas demandé à M. A_____ de le suivre au poste, ils avaient simplement voulu poursuivre le contrôle puis, lors de l'attroupement, sécuriser les lieux.
- C'était avant tout son coéquipier qui s'était occupé de M. A_____ et avait rédigé le rapport de police. M. B_____ travaillait désormais au sein de la police municipale de G_____.

c. À l'issue de l'audience, un délai a été fixé aux parties au 15 novembre 2013 pour déposer leurs observations finales, après quoi la cause serait gardée à juger.

19) Le 14 novembre 2013, M. A_____ a persisté dans ses conclusions.

L'audition des témoins avait démontré qu'en réalité c'était M. B_____ qui l'avait provoqué, de sorte qu'il ne pouvait lui être reproché un quelconque manque de courtoisie. Le lot de quittances produit prouvait qu'il s'était montré respectueux des exigences légales. De plus, l'amende administrative prononcée par le Scm ne reposait sur aucune base légale sérieuse et effective, de sorte qu'elle devrait être annulée.

20) Le Scm ne s'est quant à lui pas manifesté.

EN DROIT

1) 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) Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner à titre liminaire (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_293/2013 du 21 juin 2013 consid. 3 ; ATA/235/2014 du 8 avril 2014), le recourant allègue une violation de son droit d'être entendu, particulièrement le droit d'obtenir une décision motivée.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 237 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_552/2012 du 3 décembre 2012 consid. 4.1 ; 1C_70/2012 du 2 avril 2012 ; 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 et les arrêts cités). Il n'y a pas de violation du droit d'être entendu lorsque l'autorité motive une décision en renvoyant à la prise de position d'une autre autorité laquelle indique de manière suffisante les motifs (ATF 123 I 31 ; JT 1999 IV 22).

La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285 ; 133 III 235 consid. 5.3 p. 250 ; arrêts du Tribunal fédéral 2D_1/2013 du 1^{er} mars 2013 consid. 4.1 ; 8C_104/2010 du 29 septembre 2010 consid. 3 ; ATA/68/2013 du 6 février 2013 consid. 3). Une réparation devant l'instance de recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (ATF 138 I 97 consid. 4.16.1 p. 103 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s. ; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; arrêts du

Tribunal fédéral 1C_572/2011 du 3 avril 2012 consid. 2.1 et les références citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 8C_104/2010 précité consid. 3.2 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; 1C_104/2010 du 29 avril 2010 consid. 2 ; ATA/197/2013 du 26 mars 2013 consid. 4).

- b. En l'espèce, la décision attaquée renvoie au rapport de dénonciation des gendarmes s'agissant de l'exposé du comportement litigieux du recourant. Cependant, il n'apparaît pas dans le dossier que le Scm ait annexé le rapport en question à sa décision. Le recourant a dès lors pu en ignorer le contenu et, partant, ne pas bénéficier d'une décision suffisamment motivée.

Cette violation du droit d'être entendu a néanmoins été réparée dans le cadre de la procédure de recours auprès de la chambre de céans qui possède un plein pouvoir de cognition pour statuer en cette matière, le Scm ayant clairement exposé dans sa réponse du 14 juin 2013 quel comportement elle reprochait à M. A_____.

- 3) Le recourant conteste avoir omis de remettre des quittances à ses clients, et avoir manqué de courtoisie envers les autorités.

Ces questions de fond peuvent néanmoins rester ouvertes, la décision devant être annulée pour un autre motif.

- 4) 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 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), peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions 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) ou de ses dispositions d'exécution (art. 45 al. 1 LTaxis).

Une commission de discipline (ci-après : la commission), 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. Le barème des sanctions adopté le 12 juin 2012 par la commission prévoit une amende allant de CHF 200.- à CHF 1'000.- pour une violation de l'art. 34 al. 4 LTaxis. Pour une contravention à l'art. 34 al. 1 LTaxis, une amende de CHF 500.- à CHF 1'500.- est prévue.

- 5) La chambre de céans a mis en doute la légalité de l'art. 74 al. 3 RTaxis à plusieurs reprises (ATA/348/2014 du 13 mai 2014 ; ATA/235/2014 précité ; ATA/818/2013 du 17 décembre 2013 ; ATA/844/2012 du 18 décembre 2012).

Elle a toutefois jusqu'à présent laissé cette question ouverte, dès lors que selon le texte clair de l'art. 74 al. 3 RTaxis, l'approbation par la commission du barème ne pouvait dispenser cette dernière d'émettre un préavis que « pour les infractions impliquant des amendes », alors que tel n'était pas le cas des infractions reprochées dans les précédentes espèces, qui étaient aussi passibles d'une suspension de la carte professionnelle (ATA précités).

La présente espèce est à cet égard différente, puisque tant le manquement à l'obligation de courtoisie que la non-remise de quittances ne sont passibles, selon le barème, que d'une amende. La chambre de céans doit donc se prononcer sur la légalité de l'art. 74 al. 3 RTaxis.

- 6) a. De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal à la constitution. Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonales des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Le contrôle de la constitutionnalité des normes cantonales est même obligatoire. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATF 132 I 49 consid. 4 et les arrêts cités ; 127 I 185 consid. 2 et les arrêts cités ; ATA/361/2014 du 20 mai 2014 consid. 5a ; ATA/211/2014 du 1^{er} avril 2014 consid. 4 ; ATA/803/2013 du 10 décembre 2013 et les références citées).
- b. Sous réserve de sa signification particulière en droit pénal et en droit fiscal, le principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) n'est pas un droit constitutionnel individuel, mais un principe constitutionnel. Sa violation ne peut être invoquée qu'en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'interdiction de l'arbitraire ou d'un droit fondamental spécial (ATF 129 I 161 consid. 2.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_35/2013 du 16 mai 2014 consid. 5.1).
- c. Le principe de la séparation des pouvoirs est implicitement garanti par l'ensemble des constitutions cantonales (ATF 138 I 196 consid. 4.1 et les arrêts cités). Il interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il défend au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_692/2008 du 24 février 2009 consid. 5.1, non repris aux ATF 135 II 156). Le principe de la séparation des pouvoirs est notamment consacré à l'art. 2 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00).

- 7) La loi ne prévoit pas d'exception à l'obligation de la commission de délivrer un préavis lorsque le département prononce des mesures et des sanctions administratives (art. 48 al. 1 LTaxis). Les amendes administratives prévues à l'art. 45 LTaxis font partie du chapitre IV de la LTaxis intitulé « Mesures et sanctions administratives ». Pour cette raison déjà, le préavis de la commission doit être requis lors du prononcé d'une amende administrative.

La loi sur les services de taxis du 14 septembre 1979 prévoyait une commission de discipline, sous la dénomination de commission spéciale des taxis. Lors de la promulgation de la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999, elle a été supprimée. Selon l'avis unanime des membres de la profession, elle n'était plus adaptée aux besoins de la loi. À l'occasion toutefois de l'élaboration de la LTaxis actuellement en vigueur, ladite commission a été réintroduite, ce qui tend à démontrer son utilité (MGC 1998/IV, p. 3724 ; MGC 2004-2005/IV, p. 1682). Le recours à cette instance ne saurait être à nouveau supprimé de fait (ATA/757/2011 du 23 décembre 2011). Le préavis ne peut ainsi pas être remplacé par la simple approbation d'un barème, si bien qu'il doit être constaté que l'art. 74 al. 3 RTaxis est contraire au droit supérieur, en l'occurrence à l'art. 48 LTaxis.

- 8) a. L'absence de préavis obligatoire entraîne, de jurisprudence constante, l'invalidation de la décision (ATA/348/2014 précité ; ATA/818/2013 précité ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3^{ème} éd., 2011, ch. 2.2.5.4, p. 279 et les références citées).
- b. En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le Scom ait requis au préalable le préavis de la commission avant de prononcer une amende administrative à l'encontre du recourant.

Compte tenu de ce qui précède, la décision devra être annulée.

- 9) Le recours sera ainsi partiellement admis et le dossier sera retourné au Scom afin qu'il requière le préavis de la commission, puis qu'il statue à nouveau.

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 et al. 2 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée au recourant, à 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 26 avril 2013 par Monsieur A_____ contre la décision du service du commerce du 11 mars 2013 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

renvoie la cause au service du commerce au sens des considérants ;

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

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de CHF 500.-, à 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 Roger Mock, avocat du recourant, ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :