

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/923/2013-TAXIS

ATA/818/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 décembre 2013

en section

dans la cause

B_____

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

- 1) Monsieur B_____, domicilié au _____, boulevard L_____, à Genève, exploite en qualité d'indépendant un taxi de service public portant les plaques GE _____.
2. Le samedi 30 avril 2011, à 21h45, la police a procédé au contrôle du taxi GE _____, conduit par M. B_____, lors d'une patrouille pédestre au niveau « arrivée » de l'aéroport.
3. La police a demandé à voir les disques d'enregistrement tachygraphe de la semaine en cours afin de contrôler l'activité du chauffeur.
4. Lors du contrôle, les policiers ont constaté les faits suivants :
 - M. B_____ n'était pas porteur de la ceinture de sécurité ;
 - il n'avait pas affiché le feuillet d'information pour les clients ;
 - il n'avait aucun double de quittance d'encaissements sur lui.
5. L'examen des disques tachygraphes a révélé les faits suivants :
 - les disques d'enregistrement des 15, 16, 24, 27, 28 et 29 avril 2011 présentaient une conduite ininterrompue de plus de 4h30, sans pause ;
 - le nom débordait systématiquement sur la zone du stylet des kilomètres ;
 - le disque d'enregistrement du 25 avril 2011 était resté en mode « pause » ;
 - le disque d'enregistrement du 23 avril 2011 était resté en mode « travail ».
6. Par courrier du 10 avril 2012, le service du commerce (ci-après : Scom ou le service) a invité M. B_____ à se déterminer par écrit sur les faits reprochés constitutifs d'infractions à la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis – H 1 30), à savoir :
 - que le chauffeur du véhicule n'a pas affiché ou mis à disposition immédiate du client le feuillet d'information aux passagers portant sur les tarifs et les obligations essentielles des chauffeurs ;
 - que le chauffeur du véhicule ne remettait pas d'office à ses clients, chaque fois qu'il encaissait le prix d'une course, une quittance comportant les mentions obligatoires, et dont il conserve une copie.

7. Un délai au 24 avril 2012 était imparti à cet effet.
8. Par réponse du 17 avril 2012, M. B_____ a contesté les faits reprochés et conclu à l'annulation de la sanction. Il a déclaré que le feuillet d'information se trouvait au dos du siège avant droit du véhicule, face au client. Concernant les doubles de quittances, il avait indiqué à l'agent de police qu'il venait de commencer son service, et par conséquent, qu'il n'avait effectué aucune course. Il a conclu à l'annulation de la sanction.
9. Par décision du 1^{er} mars 2013, le Scom a prononcé une amende administrative de CHF 400.- à l'encontre de M. B_____ en application des art. 45 à 47 LTaxis.
10. Par acte du 16 mars 2013, M. B_____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). La raison pour laquelle il n'avait pas de doubles de quittances d'encaissement sur lui était qu'il venait de débiter sa journée de travail. Il avait proposé de montrer les quittances des journées de travail précédentes à l'agent de police, mais celui-ci n'avait rien voulu savoir. Quant à l'absence de feuillet d'information, ledit document se trouvait collé au dos du siège avant à droite. Ce feuillet aurait été réclamé par les clients ainsi que par le service technique des automobiles si celui-ci n'avait pas été affiché.
11. Par mémoire de réponse du 13 mai 2013, le Scom – au bénéfice d'un report de délai – a contesté tous les alléguées et interprétations de fait et de droit non conformes aux leurs. Le Scom a retenu une violation de l'obligation d'afficher le feuillet d'information ainsi qu'une violation de l'obligation de remettre une quittance.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sur ce point (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. Destinataire de la décision litigieuse, M. B_____ dispose en outre de la qualité pour recourir au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPA.
3. Selon l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant.

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas, en soi, un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 consid. 3 ; ATA/681/2010 du 5 octobre 2010 consid. 2 ; ATA/670/2010 du 28 septembre 2010 consid. 2). Une requête en annulation d'une décision doit, par exemple, être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 consid. 3 ; ATA/670/2010 du 28 septembre 2010 consid. 2 ; P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, Berne 2002, 2^{ème} éd., p. 674 n. 5.7.1.4).

Dans son recours du 16 mars 2013, M. B_____ a conclu à l'annulation de la décision du Scm. Le recours est donc recevable.

3. La LTaxis a pour but d'assurer un exercice des professions de transport de personnes au moyen de voitures automobiles et une exploitation de 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 al.1 LTaxis).

- a. L'art. 34 LTaxis énumère les obligations des chauffeurs. L'alinéa 3 de cette disposition prévoit qu'un certain nombre d'informations doit être affiché à la vue des passagers : les tarifs pratiqués par le taxi, le prix de la course, la mention de l'obligation faite au chauffeur de remettre d'office une quittance, le numéro d'immatriculation du taxi, la désignation de l'entreprise si elle est détentrice du véhicule ainsi que le numéro d'appel téléphonique général ou, le cas échéant, de la centrale d'ordres de course ou de l'entreprise.

L'art. 46 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) règle la question des informations aux passagers. Son premier alinéa précise que les chauffeurs de taxis sont responsables du maintien en tout temps et en bon état de lisibilité de l'affichage des informations aux passagers, prescrites par l'art. 34 al. 3 de la loi. Le feuillet d'information aux passagers portant sur les tarifs, sur les obligations essentielles des chauffeurs et sur les numéros d'appel pour les réclamations ou les recherches d'objets est délivré par le service pour être affiché ou à disposition immédiate des clients, conformément à l'art. 46 al. 2 RTaxis. L'information est donnée en français et en anglais.

b. L'art. 34 al. 4 LTaxis stipule que les chauffeurs remettent d'office à leur client, chaque fois qu'ils encaissent le prix d'une course, une quittance comportant, outre le prix, le numéro d'immatriculation du véhicule, l'adresse et le numéro d'appel téléphonique de la centrale ou de l'entreprise à laquelle le véhicule appartient ou un numéro de téléphone personnel si le chauffeur est indépendant et travaille sans être affilié à une centrale. Le chauffeur doit conserver une copie des quittances. L'obligation de délivrer une quittance est également prévue à l'art. 53 RTaxis. Il s'agit d'une obligation légale, ayant pour but le contrôle des prix et permettant de garantir le droit du consommateur de formuler des réclamations (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.83/2005 du 26 janvier 2006, consid. 5.2 ; MGC 2003-2004/VII A 3233).

4. Selon l'art. 45 al. 1 LTaxis, le Scm peut 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.

a. 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. La quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; ATA/788/2010 du 16 novembre 2010 ; ATA/571/2010 du 31 août 2010 ; P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, Vol. 2, 2011, ch. 1.4.5.5, p. 160 s).

b. En vertu de l'art. 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).

c. Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (U. HÄFELIN/G. MÜLLER/F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2006, p. 252, n. 1179). Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; ATA/14/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/788/2010 du 16 novembre 2010 ; ATA/571/2010 du 31 août 2010). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès du pouvoir d'appréciation (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/160/2009 du 31 mars 2009). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/844/2012 du

18 décembre 2012 ; ATA/533/2010 du 4 août 2010 ; ATA/201/2010 du 23 mars 2010).

5. En l'absence de témoin, le Scm s'est fondé sur le rapport de dénonciation émis par la police en date du 30 avril 2011 pour conclure à la réalisation, par M. B_____, des infractions aux art. 34 al. 3 LTaxis et 46 RTaxis ainsi qu'aux art. 34 al. 4 LTaxis et 53 RTaxis.

Tels que rapportés par les agents de police, les faits du 30 avril 2011 sont constitutifs d'infractions aux dispositions précitées. Le Scm pouvait considérer les déclarations de la police comme crédibles. En effet, de jurisprudence constante, la chambre de céans accorde généralement une pleine valeur probante aux constatations figurant dans un rapport de police, établi par des agents assermentés (ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; ATA/532/2006 du 3 octobre 2006 ; ATA/475/2005 du 28 juin 2005), sauf si des éléments permettent de s'en écarter.

6. Cependant, en l'espèce, le prononcé d'une amende administrative est entaché d'un vice procédural.

a. Selon l'art. 48 LTaxis, une commission de discipline, formée des représentants des milieux professionnels, des organes de police et de l'office cantonal des véhicules (ci-après : l'OCV), est appelée à donner son préavis sur les mesures et sanctions administratives que le Scm peut être amené à prononcer. Ses préavis ont valeur consultative et ne lient pas ce dernier.

b. La commission de discipline siège à quatre membres, par rotation éventuelle entre ses membres. Elle est présidée par un représentant du Scm qui invite un membre de la police et un membre de l'OCV à participer aux séances (art. 74 al. 1 RTaxis). Les séances de la commission sont convoquées par le Scm, autant de fois qu'il le juge nécessaire selon les dossiers en cours (art. 74 al. 2 RTaxis). Pour les infractions impliquant des amendes en application de l'art. 45 de la loi, le préavis de la commission peut être donné au Scm par la seule approbation d'un barème (art. 74 al. 3 RTaxis). Le Scm ne peut toutefois pas garder confidentiel le barème des amendes administratives, auquel le RTaxis fait expressément référence et qui doit être accessible à chacun, au même titre que le sont les montants des amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO – RS 741.03) et figurent dans une ordonnance fédérale du 4 mars 1996 (OAO – RS 741.031).

c. En plusieurs occasions déjà (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/223/2012 du 17 avril 2012 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011), la chambre de céans a mis en doute la légalité de l'art. 74 al. 3 RTaxis.

La question de savoir si cette disposition réglementaire dispose d'une base légale suffisante peut cependant rester ici ouverte. Selon le texte clair de l'art. 74

al. 3 RTaxis, l'approbation par la commission de discipline du barème ne peut dispenser cette dernière d'émettre un préavis que « pour les infractions impliquant des amendes ». Or, tel n'est pas le cas des infractions reprochées au recourant. Tant le non-affichage du feuillet d'information que la non-délivrance de quittance sont passibles d'une amende et de suspension ou retrait de la carte professionnelle (art. 45 et 46 LTaxis). Même si ces deux dernières mesures n'ont pas été prononcées à l'encontre du recourant, il reste que ces infractions sont considérées comme graves par le législateur et que le Scom devait par conséquent convoquer la commission de discipline et requérir son préavis avant de rendre sa décision.

Conformément à la jurisprudence, l'absence d'un tel préavis, dans un tel cas, entraîne l'invalidation de la décision (ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/223/2012 du 17 avril 2012 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 2^{ème} éd., 2002, p. 246, n.2.2.5.4 et références citées).

7. La chambre administrative s'étonne que le Scom, qui ne peut ignorer la jurisprudence constante de la chambre de céans en la matière, continue néanmoins à se passer de l'exigence légale de recueillir le préavis de la commission de discipline. Ces violations de la loi à répétition entraînent la nécessité de fixer un émolument. Pour cette affaire, il sera fixé à hauteur de CHF 500.- (art. 87 al. 1 LPA).
8. En conséquence, le recours sera partiellement admis et le dossier sera retourné au Scom afin qu'il requiert le préavis de la commission de discipline puis, cas échéant, qu'il statue à nouveau.
9. Vu la manière dont le Scom a procédé, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de celui-ci, en dérogation au principe posé à l'art. 87 al.1 LPA mais aucune indemnité de procédure ne sera allouée au recourant, qui n'y a pas conclu et n'a pas exposé de frais pour sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 mars 2013 par Monsieur B_____ contre la décision du service du commerce du 1^{er} mars 2013 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision du service du commerce du 1^{er} mars 2013 ;

renvoie la cause à l'intimé pour nouvelle décision au sens des considérants ;

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

n'alloue pas d'indemnité à Monsieur B_____ ;

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 Monsieur B_____, ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Dumartheray, juge, M. Hornung, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :