

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/102/2015-TAXIS

ATA/529/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 mai 2017

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Vincent Maitre, avocat

contre

**SERVICE DE POLICE DU COMMERCE ET DE LUTTE CONTRE LE
TRAVAIL AU NOIR**

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ est titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi et d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant depuis le 3 novembre 2005.
- 2) Par courrier recommandé du 9 octobre 2014, le service du commerce, devenu, dès le 1^{er} janvier 2017, service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : le service ou PCTN), a informé l'intéressé qu'une sanction et/ou une mesure administrative(s), allant de l'amende administrative à la suspension de la carte professionnelle de chauffeur, était envisagée à son encontre suite à une dénonciation du 22 septembre 2014 relative à une course qu'il avait effectuée le 18 septembre 2014 en utilisant les services de la plateforme internet www.uber.ch.

Plusieurs infractions lui étaient reprochées. Il avait effectué un service de « limousine » sans être titulaire d'une autorisation d'exploiter. La vignette obligatoire comportant une mention officielle, les termes « limousine agréée » et le numéro d'immatriculation, n'était pas apposée sur le véhicule. Il n'avait pas fixé le tarif du transport par entente préalable avec le client. Avant la prise de la décision, un délai de quinze jours pour s'expliquer sur ces faits lui était accordé.

En outre, le service lui a demandé copie des conditions générales et de tout document contractuel lui ayant été remis par la société Uber lors de son inscription sur la plateforme internet www.uber.ch en tant que chauffeur. Il lui a également posé les deux questions suivantes : De quelle manière le prix des courses était-il établi et facturé aux clients lorsqu'il effectuait du transport par l'intermédiaire de la plateforme internet www.uber.ch ? De quelle manière était-il rémunéré par la société Uber pour les courses qu'il effectuait par le biais de cette plateforme ?

- 3) Le 16 octobre 2014, l'intéressé a répondu à la demande du service en fournissant les explications demandées ainsi que les conditions générales du partenariat conclu avec Uber. Il a contesté le fait d'avoir enfreint les dispositions légales ou réglementaires ; son utilisation de la plateforme offerte par uber.com ne les violait pas. Il ne comprenait pas les reproches formulés à son encontre. Il travaillait en qualité de chauffeur de taxi, et non de limousine, y compris lorsqu'il acceptait la requête d'un client par le biais de la plateforme d'Uber. Le prix facturé au client était celui indiqué par l'application mise à disposition par Uber, qui prévoyait notamment l'envoi au client d'une estimation préalable du prix de la course. Son obligation consistait à utiliser un taximètre et il s'y conformait entièrement, même lorsqu'il acceptait des clients par le biais de la plateforme

d'Uber. Au terme de la course, il offrait à son client le choix de payer soit le prix du taximètre, soit celui calculé par Uber, ce dernier étant toujours inférieur.

Il sollicitait une copie du rapport de dénonciation et de toute autre pièce du dossier, ainsi que la possibilité de déposer des déterminations complémentaires après avoir obtenu l'accès auxdits documents.

- 4) Suite à ces explications et sur la base de la dénonciation du 22 septembre 2014, le service a, le 27 octobre 2014, procédé à une requalification des faits reprochés à l'intéressé.

Il prenait note du fait qu'il effectuait du transport de taxi public lorsqu'il avait recouru à l'application www.uber.ch. La violation de plusieurs dispositions légales et réglementaires lui était reprochée. Le feuillet indiquant les tarifs pratiqués par le taxi n'était pas à disposition du client à l'intérieur du véhicule en violation des art. 34 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), art. 46 al. 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) et art. 68 al. 2 RTaxis. Le compteur horokilométrique présent dans son taxi n'indiquait pas le tarif utilisé lors de la course litigieuse du 18 septembre 2014 en violation de l'art. 38 al. 2 let. c LTaxis. Le prix de la course n'avait pas été calculé selon l'enregistrement du compteur horokilométrique en violation des art. 42 al. 1 et art. 38 al. 2 let. c LTaxis, ni n'était constamment visible par le client en violation des art. 60 al. 3 RTaxis et 34 al. 3 LTaxis. La quittance à remettre obligatoirement au client n'avait pas été établie selon les données du taximètre en violation de l'art. 53 al. 2 « LTaxis » (recte : RTaxis).

Avant de lui infliger une sanction et/ou une amende administrative(s), un nouveau délai - prolongé le 6 novembre 2014 - pour s'exprimer lui était octroyé. Il pouvait consulter son dossier auprès du service.

- 5) Le 3 novembre 2014, le service a envoyé à l'intéressé un nouveau courrier ayant la même teneur que celui du 27 octobre 2014 mais résultant d'une nouvelle dénonciation datée du 31 octobre 2014 relative à une course qu'il avait effectuée le 5 octobre 2014 en recourant, une seconde fois, aux services de la plateforme internet www.uber.ch. Un nouveau délai pour s'exprimer sur la sanction et/ou la mesure administrative(s) envisagée(s) lui était accordé.
- 6) Le 7 novembre 2014, l'intéressé a contesté avoir commis les infractions que lui reprochait le service pour les deux courses précitées. S'agissant des prix facturés aux clients (à savoir CHF 15.- et CHF 18.-), ils étaient inférieurs aux prix calculés par le taximètre pour ces mêmes trajets, ce que le client pouvait vérifier. Il se conformait ainsi à son obligation légale consistant à appliquer un tarif

respectant les limites maximales imposées par le Conseil d'État. La quittance mentionnant le prix effectivement facturé au client, avait été envoyée à celui-ci par courriel, la loi n'imposant pas de remettre une quittance indiquant le tarif légal maximum pour la course. Il restait à disposition pour des renseignements complémentaires et demandait le cas échéant l'audition des auteurs des rapports de dénonciation.

Comme les deux rapports de dénonciation étaient anonymes et n'étaient ni datés ni signés, il demandait à en connaître l'identité de l'auteur ainsi qu'une copie du courrier signé par lequel l'auteur les avait transmis au service.

- 7) Lors de la séance du 14 novembre 2014, la commission de discipline LTaxis a préavisé favorablement la sanction et l'avertissement envisagés à l'égard de M. A_____.
- 8) Le 17 novembre 2014, le service a informé l'intéressé que les dénonciations provenaient de la société B_____ Sàrl - devenue depuis novembre 2016 B_____ SA - (ci-après : la B_____) dont l'en-tête figurait sur lesdits rapports. Les deux courses litigieuses avaient été effectuées par Monsieur C_____ qui faisait partie de la société précitée et dont le nom se trouvait dans « l'intitulé du fichier en format pdf qui contenait le rapport de dénonciation ». Les dénonciations n'étaient ainsi pas anonymes. La demande d'audition était rejetée.
- 9) Par décision du 25 novembre 2014, le service a infligé à l'intéressé une amende de CHF 1'800.- pour les infractions susmentionnées relatives aux courses qu'il avait effectuées les 18 septembre et 5 octobre 2014 en recourant à l'application www.uber.ch. Le service l'avertissait également qu'en cas de récidive, il prononcerait la suspension de sa carte professionnelle de chauffeur. Il prenait en outre en compte le fait que l'intéressé s'était déjà vu infligé une amende de CHF 100.-, le 29 juillet 2009, au sujet d'une course effectuée le 28 avril 2009 au motif que le feuillet d'information à disposition des clients dans son véhicule ne comportait ni le numéro d'immatriculation du véhicule, ni le numéro de téléphone général de la centrale d'ordres de courses.
- 10) Le 15 décembre 2014, l'intéressé a demandé au service un « tirage complet du mandat conclu entre l'État et la société [B_____] », dans la mesure où la décision était fondée sur des dénonciations de cette société.
- 11) Le 23 décembre 2014, le directeur du service a informé l'intéressé ne pas pouvoir donner suite à sa demande. Le service avait « confié oralement à la société [B_____] la tâche de récolter des informations sur le fonctionnement de l'application Uber et des chauffeurs qui l'utilis[ai]ent ».
- 12) Par acte déposé le 12 janvier 2015, M. A_____ a interjeté recours contre la décision du 25 novembre 2014 auprès de la chambre administrative de la Cour de

justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant principalement à son annulation, subsidiairement au renvoi du dossier au service pour nouvelle décision et plus subsidiairement à la réduction du montant de l'amende et à l'annulation de l'avertissement. Il a sollicité, à titre préalable, l'apport de l'intégralité du dossier du service, du contrat de mandat conclu avec la B_____, de tout autre document relatif à ce dernier et du barème des amendes, ainsi que son audition, celle du « responsable » du service, de Monsieur D_____, directeur de la B_____, et de M. C_____.

Il invoquait plusieurs violations de son droit d'être entendu, d'une part, sous l'angle de l'obligation de motiver la décision litigieuse et, d'autre part, en raison du fait qu'il n'avait pas eu connaissance ni du mandat passé entre le service et la B_____ ni du barème des amendes. En outre, les exigences procédurales découlant de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), en particulier le droit à un procès équitable, n'avaient pas été respectées, car l'État et l'agent de la B_____ avaient sciemment provoqué les prétendues infractions qui lui étaient reprochées. Il avait été dénoncé par ce même agent privé sans qu'aucun soupçon préalable n'existe à son égard. Lors de la mise en œuvre de l'agent privé par le service, aucune procédure n'était pendante contre lui. Le service avait également dénaturé l'institution de la dénonciation en instruisant l'auteur de celle-ci sur les agissements à dénoncer. L'action du service ne s'appuyait par ailleurs sur aucune base légale. Il se plaignait aussi d'une atteinte disproportionnée à sa sphère privée. Comme la mise en œuvre de l'agent privé était illégale, les preuves rapportées par ce dernier étaient illicites et inexploitable. La décision litigieuse ne reposait dès lors sur aucun fait prouvé. Il estimait en outre que les faits avaient été en grande partie constatés de façon erronée et lacunaire. Il reprochait au service d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en violant les principes constitutionnels de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, notamment en fondant sa décision sur des motivations étrangères à l'intérêt public. Le montant de l'amende était enfin exorbitant en raison de sa situation personnelle et financière.

- 13) D'autres chauffeurs ayant été sanctionnés par le service en relation avec l'application de la société Uber suite aux enquêtes menées par la B_____ entre septembre et octobre 2014, ont porté leur cause devant la chambre de céans dans dix autres procédures parallèles portant respectivement les numéros de causes A/99/2015, A/100/2015, A/101/2015, A/103/2015, A/104/2015, A/105/2015, A/106/2015, A/107/2015, A/988/2015 et A/1763/2015.
- 14) Le 20 janvier 2015, le recourant a demandé à ce que le service soit invité à produire toute pièce et information utile permettant de comprendre les relations

liant le service, la B_____ et les agents ayant dénoncés les faits, en particulier dans la présente cause M. C_____.

- 15) Le 6 mars 2015, le service a conclu au rejet du recours et transmis son dossier. Il n'estimait pas nécessaire d'entendre les parties et les témoins sollicités par le recourant au motif que celui-ci avait admis les faits ayant conduit au prononcé de la décision litigieuse et que ces derniers étaient dès lors établis.
- 16) Le 23 avril 2015, le recourant a informé le juge délégué qu'il n'avait pas de liens contractuels avec la société Uber (Switzerland) GmbH, seule la société de droit néerlandais, Uber B.V. ayant conclu des contrats de partenariats avec lui. Les conditions de partenariats avaient déjà été transmises au service.
- 17) Le 27 avril 2015, dans le cadre d'une autre procédure (cause n° A/104/2015) dont le procès-verbal était joint à la présente cause en accord avec les parties, le juge délégué a entendu, en présence du conseil du recourant, deux représentants du service et M. D_____.

a. Selon le directeur du service, ce dernier et un représentant du service chargé de la promotion économique avaient reçu, le 28 août 2014, le responsable de l'entité genevoise d'Uber, Monsieur E_____. Celui-ci leur avait présenté les activités qu'Uber envisageait de développer à Genève dès le 8 septembre 2014. Ils avaient attiré son attention sur la législation sur les taxis et le fait qu'Uber y était soumise et devait s'y conformer. M. E_____ leur avait indiqué qu'il entendait aller de l'avant. Ils avaient alors décidé de mandater l'entreprise d'enquêtes B_____, connue sur Genève pour pratiquer des enquêtes du type « clients mystères » en vue de comprendre le fonctionnement exact de la société Uber et de l'application qu'elle proposait. Ils avaient décidé de ne pas engager leurs inspecteurs pour les contrôles à effectuer car, pour recourir à l'application Uber, le client devait s'inscrire et faire état de ses références, notamment bancaires et privées ; il s'agissait de protéger leur sphère privée.

Le service n'avait pas désigné à la B_____ les chauffeurs ayant fait l'objet des différents rapports d'enquête, préalablement à ceux-ci. Il lui avait demandé de fournir un certain nombre d'informations sur le fonctionnement d'Uber. Le hasard de cette récolte d'information avait désigné les chauffeurs ayant fait l'objet de sanctions contestées par recours. Le service n'avait pas non plus établi avec M. D_____ la trame des rapports ; il lui avait indiqué les informations importantes pour le service, notamment les caractéristiques des véhicules pour savoir quelles catégories de transport étaient concernées par l'application. Le mandat avait été oralement confié à la B_____, lors d'une séance de début septembre 2014, par le service représenté par son directeur, son directeur adjoint et le chef du secteur inspectorat. Le service avait rémunéré la B_____ pour cette activité, facturée à l'heure, sans ouvrir de procédure de marché public en raison du faible montant

engagé de l'ordre de CHF 3'000.-. Le service avait demandé à la B_____ d'intervenir après le démarrage des activités d'Uber.

D'après l'autre personne représentant le service, comme les rapports des collaborateurs de la B_____ n'étaient ni des rapports d'inspecteurs du service, ni des rapports de police, ils pouvaient seulement être traités comme des dénonciations. Le service avait sanctionné les chauffeurs parce que les infractions qu'ils avaient commises, si elles étaient en lien avec l'activité d'Uber, leur étaient propres et indépendantes de celles reprochées à Uber.

b. Selon M. D_____, les collaborateurs de sa société avaient été amenés, sur demande du service de septembre 2014 et après qu'Uber ait commencé à développer ses activités à Genève, à commander une course de taxi par le biais de l'application Uber et à dresser des rapports au sujet de leurs constatations, transmis ensuite au service. Il avait eu un entretien avec le directeur du service et le chef du secteur inspectorat, dont l'objet était de définir la mission. Celle-ci consistait à effectuer des courses par le biais d'Uber et à établir des comptes-rendus dès la réservation jusqu'à l'arrivée. Il avait reçu un mandat écrit du service et avait transmis à ce dernier un devis qui avait été signé ; il ne possédait pas ce mandat. Sur ce point, le directeur du service précisait qu'il y avait eu des échanges de courriels, mais n'avait pas le souvenir d'avoir signé un mandat ou contresigné un devis. M. D_____ allait vérifier comment les rapports d'affaires s'étaient noués et transmettrait la documentation. La B_____ avait été rémunérée pour son mandat par le service. Le mandat s'était terminé en octobre 2014.

M. D_____ décrivait les instructions et la stratégie suivies pour établir les rapports destinés au service. Sa société, spécialisée en matière de contrôle de qualité, effectuait ses contrôles par le procédé des clients mystérieux. Les enquêteurs de la B_____ se faisaient passer pour des clients, ils s'étaient inscrits auprès d'Uber et avaient réservé des courses à effectuer avec les chauffeurs proposés par l'application. Ils n'avaient pas reçu d'instruction du service pour viser des chauffeurs en particulier. Ils avaient établi seuls la trame des rapports transmis au service. Ils devaient déterminer, lorsque des courses étaient commandées à Uber, s'il s'agissait de taxis, de taxis à bonbonnes, de limousines, de citoyens lambdas, s'il y avait des taximètres, des tachygraphes, si les directives étaient affichées. Ces éléments avaient permis d'établir la trame des rapports. En lisant la presse, il s'était imaginé qu'un différend pourrait exister au sujet des activités d'Uber à Genève. Il avait compris que le service l'avait mandaté pour établir les faits en rapport avec les activités d'Uber. Il n'avait pas effectué des contrôles dans un but particulier, il n'avait d'intérêt ni dans un sens ni dans un autre.

c. L'avocat du recourant a relevé que ces différents éléments ne figuraient pas dans les rapports.

- 18) Le même jour, le juge délégué a entendu les parties et, en présence de celles-ci, M. C_____ en qualité de témoin, auteur des deux rapports de dénonciation susmentionnés et collaborateur occasionnel de la B_____.

M. C_____ ignorait au départ pour le compte de quel mandant la B_____ travaillait. Sa mission consistait à commander des véhicules par le biais d'Uber pour voir comment cela fonctionnait. Il avait à cette fin développé la trame d'un rapport à rendre à M. D_____, établie d'abord suivant les indications de base puis adaptée en fonction de ce qu'il avait constaté. Au début, il devait obtenir les numéros de plaques, la couleur des bonbonnes s'il y en avait, des informations sur les trajets, les prix, le comportement du conducteur et la qualité de l'accueil, l'accès aux personnes handicapées. Au sujet de deux courses litigieuses, il les avait commandées par le biais de l'application Uber à partir de deux lieux différents. Il avait indiqué le trajet à parcourir, reçu l'offre sans connaître l'identité du chauffeur ni le type de véhicule (taxi, limousine, autre). Il avait accepté le devis et le véhicule l'avait pris en charge. Lors de la confirmation de la course, il recevait une indication concernant le « pseudo » du conducteur, le numéro de plaque, la marque du véhicule, la photo du chauffeur, peut-être aussi le numéro de portable du conducteur. La visibilité du feuillet indiquant le tarif pratiqué pour la course ne faisait pas partie des éléments à contrôler. Une fourchette de prix, avant la course, lui avait été proposée. L'enclenchement du taximètre ne faisait pas partie des éléments qu'il devait observer, contrairement aux signes distinctifs du taxi tels que la présence d'une bonbonne jaune sur le toit du véhicule. Concernant l'évolution du prix, il n'avait pas regardé le taximètre ; il ne savait pas s'il fonctionnait. L'application Uber lui permettait de suivre le trajet mais pas l'évolution du coût. Le prix de la course lui avait été annoncé par l'application Uber à l'arrivée ou juste après, puis par quittance relative au prélèvement sur sa carte de crédit. Il ignorait de quelle façon son rapport serait utilisé ; il n'avait pas d'idée préconçue en le rédigeant.

- 19) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

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) Le présent litige porte sur l'amende de CHF 1'800.- infligée au recourant et l'avertissement selon lequel, en cas de récidive, sa carte professionnelle de chauffeur serait suspendue, tous deux objets de la décision litigieuse. Celle-ci porte sur des faits résultant de l'intervention d'un collaborateur de la B_____.

effectuée sur demande du service dont le but était de comprendre le fonctionnement de la société Uber et celui de l'application proposée par celle-ci.

- 3) La présente affaire est régie par la LTaxis et le RTaxis. En effet, elle concerne l'activité de transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles sur territoire genevois en échange d'une rémunération, plus précisément celle de chauffeur de taxis (art. 1 et 2 LTaxis), aucune des exceptions de l'art. 4 LTaxis n'entrant en compte. De plus, l'ensemble des faits déterminants se sont déroulés sous le droit actuel, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte la nouvelle loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2017. Enfin, la LPA est susceptible de s'appliquer aux questions de procédure.
- 4) S'agissant des griefs tirés du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et aux art. 41 ss LPA, et concernant, d'une part, l'obligation de motiver la décision litigieuse et, d'autre part, l'absence de connaissance du mandat passé entre le service et la B_____, ils doivent être écartés. En effet, conformément à la jurisprudence (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; 136 I 184 consid. 2.2.1 ; ATA/283/2016 du 5 avril 2016 ; ATA/679/2015 du 23 juin 2015), la motivation de la décision litigieuse permet au recourant tant de comprendre sa portée, en particulier les manquements qui lui sont reprochés, que de recourir contre cet acte en toute connaissance de cause et de manière efficace. Quant au mandat précité, les éléments issus de ce dernier qui sont déterminants pour la décision litigieuse, ont été, certes sur demande du recourant, mais néanmoins communiqués à ce dernier avant que le service ne statue, puis éclaircis, dans le cadre de la procédure de recours, par les auditions du directeur du service et de celui de la B_____ sur cette question. Par conséquent, le droit d'être entendu du recourant n'a pas été violé sur ces deux points.
- 5) La conformité au droit des manquements reprochés au recourant doit être examinée.
- a. Selon l'art. 34 al. 3 LTaxis, sont affichés 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 détentricice 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. Le département détermine quelles autres informations, notamment relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité ou aux sièges pour enfants, doivent être obligatoirement affichées à la vue des passagers. À teneur de l'art. 46 al. 2 RTaxis, 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. L'information est donnée en

français et en anglais. L'art. 60 al. 3 RTaxis dispose que les indicateurs de prix sont constamment visibles pour le client, de jour comme de nuit, y compris dans le cas d'une course à forfait, au sens de l'article 52. Conformément à l'art. 68 al. 2 RTaxis, le tarif est à disposition immédiate du client à l'intérieur du véhicule et affiché au guichet de l'aéroport, conformément aux instructions du service.

L'art. 38 al. 2 LTaxis dispose que les taxis de service public sont équipés en permanence d'un compteur horokilométrique et d'une enseigne lumineuse « taxi », fixée sur le toit du véhicule et comportant des témoins lumineux agréés par le département, permettant notamment d'indiquer le tarif dont le taxi fait usage (let. c). Quant à l'art. 42 al. 1 LTaxis, il prévoit que les tarifs des taxis sont déterminés selon l'enregistrement du compteur horokilométrique, calculé dans les limites maximales imposées par le Conseil d'Etat.

Selon l'art. 53 al. 2 RTaxis, la quittance est établie selon les données du taximètre, cas échéant corrigées des montants effectivement encaissés, ou selon le forfait convenu. Elle comporte, outre les mentions obligatoires énumérées à l'article 34, alinéa 3, de la loi, la date et l'heure de son émission.

b. En l'espèce, il ressort des déclarations en audience du collaborateur de la B_____ ayant effectué les deux courses litigieuses, que ni la visibilité du feuillet indiquant les tarifs pratiqués par le taxi, ni l'enclenchement du taximètre ne faisaient partie des éléments qu'il devait observer dans le cadre de sa mission portant sur la compréhension du fonctionnement de la société Uber et de l'application de celle-ci, si bien qu'il n'avait procédé à aucune constatation sur ces points. Or, le service fonde les infractions reprochées au recourant sur les rapports établis par ledit collaborateur, qui, conformément aux déclarations de ce dernier, ne comprennent aucune mention relative à ces deux éléments. De plus, l'intéressé a déclaré en audience avoir enclenché le taximètre, ce qu'il indique avoir fait à chaque course y compris lorsqu'il avait un « client UBER », il doit être retenu que le service ne disposait d'aucun élément factuel lui permettant de reprocher au recourant la violation des art. 34 al. 3 LTaxis et des art. 46 al. 2 et 68 al. 2 RTaxis – invoquées en lien avec ledit feuillet – ni celle de l'art. 38 al. 2 let. c LTaxis relative à la présence du compteur horokilométrique indiquant le tarif utilisé par le taxi. Quant à l'infraction basée sur l'art. 53 al. 2 RTaxis, le service se méprend à reprocher au recourant le fait que la quittance à remettre obligatoirement au client doit être établie selon les données du compteur horokilométrique agréé par le département, dans la mesure où cette disposition nuance cette obligation de principe en prévoyant que ladite quittance est « établie selon les données du taximètre, cas échéant corrigées des montants effectivement encaissés ». Or, le collaborateur entendu en audience a déclaré avoir reçu une quittance, à la fin de la course, qui lui indiquait le prix effectif de la course. De plus, aucun manquement à ce sujet ne figure dans les rapports dudit collaborateur. Au contraire, ceux-ci sont accompagnés d'un document où figure le reçu « détaillé » desdites courses, qui

indique le prix effectivement payé. Dès lors, le recourant n'a pas enfreint l'art. 53 al. 2 RTaxis.

Il est finalement reproché au recourant d'avoir contrevenu à l'art. 42 al. 1 LTaxis à teneur duquel «les tarifs des taxis sont déterminés selon l'enregistrement du compteur horokilométrique». En l'occurrence, tant le dossier du service que l'instruction devant la chambre de céans démontrent que le prix des courses litigieuses a été fixé par l'application Uber, et non suivant les indications dudit compteur. Il n'a donc pas respecté cette règle et un manquement à l'art. 42 al. 1 LTaxis peut être retenu à son encontre.

6) Selon le recourant, le service, en faisant intervenir les agents de la B_____, a cherché à provoquer les infractions qui lui sont reprochées. Cette thèse de la provocation ne peut, en l'espèce, être retenue. En effet, l'inscription de l'intéressé en tant que chauffeur utilisant l'application Uber ne résulte ni d'un acte du service ni d'un acte auquel il aurait été incité par la B_____. Le recourant était déjà inscrit en tant que chauffeur employant l'application Uber, lorsque le collaborateur de la B_____ a passé la commande des courses litigieuses. De plus, comme l'a indiqué en audience le directeur du service, aucun chauffeur ayant été identifié dans le cadre de l'enquête confiée à la B_____ n'avait, avant la commande des courses effectuées par cette société-ci, été personnellement désigné. Par conséquent, la violation de l'art. 42 al. 1 LTaxis commise par le recourant ne découle que de sa seule et propre démarche, à savoir son inscription en tant que chauffeur utilisant l'application Uber, sur laquelle ni le service ni la B_____ n'ont eu une quelconque influence. Par ailleurs, en usant du procédé de fixation du prix des courses tel que proposé par l'application Uber, le recourant qui est chauffeur de taxi ne pouvait de bonne foi ignorer le fait que ce procédé conduisait à définir les tarifs des courses d'une manière autre que celle découlant du compteur horokilométrique et qu'il risquait de ce fait de manquer aux obligations lui incombant d'après la LTaxis et le RTaxis, en particulier à celle de l'art. 42 al. 1 LTaxis.

7) Le recourant soutient que l'action du service était illégale. Il perd de vue que, selon l'art. 1 al. 1 RTaxis, le PCTN est l'autorité chargée de l'application de la loi et qu'il exerce la surveillance des activités autorisées en vertu de cette législation. L'art. 1 al. 2 RTaxis précise que le service prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des buts fixés par la loi, notamment afin de préserver l'intérêt du public à disposer de services de transport de personnes sûrs, performants, bien organisés et favorisant l'image de Genève. Selon l'art. 2 al. 2 RTaxis, le PCTN exerce régulièrement les contrôles nécessaires afin de vérifier que la loi est appliquée à toutes personnes entrant dans son champ d'application. Selon l'art. 67 al. 1 RTaxis, toutes les fois qu'il le juge opportun, le service procède à une inspection des taxis et des limousines ainsi que de leur équipement.

La question de savoir si les dispositions légales précitées, combinées à celles des art. 19 ss LPA, autorisaient le service, dans l'exécution de cette fonction de contrôle, à mandater une société de surveillance et d'enquête privée pour procéder à l'enquête susmentionnée, doit être examinée et avec elle celle de la licéité des preuves ainsi obtenues. Selon l'art. 19 LPA, la charge d'établir les faits incombe à l'autorité. Celle-ci doit réunir les renseignements et procéder aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision (art. 20 al. 1 LPA) en recourant à différents moyens de preuve cités à l'art. 20 al. 2 LPA, parmi lesquels la récolte de renseignements auprès de tiers (art. 20 al. 2 let. c LPA), soit des renseignements écrits auprès de particuliers non parties à la procédure (art. 27 al. 1 LPA) dont elle décide la valeur probante avec ou sans audition desdits tiers (art. 27 al. 2 LPA).

Faire effectuer les contrôles nécessaires, non pas par les inspecteurs chargés du contrôle des taxis, mais par une société privée, même dans le cas d'un mandat d'enquête strictement donné, n'est pas expressément prévu par la LTaxis ou la LPA comme moyen d'établir les faits dans le cadre des contrôles de l'activité des personnes soumises à la première de ces lois. Toutefois, le recours à des moyens de preuve non prescrits n'est pas par principe exclu. Par ailleurs, à supposer même que la preuve ait été obtenue de manière illicite, il découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral que l'interdiction de principe d'utiliser des preuves acquises illicitement – fondée sur le droit à un procès équitable garanti par l'art. 29 al. 1 Cst. en procédure administrative – n'est pas absolue (ATF 139 II 95 consid. 3.1 ; 139 II 7 consid. 6.4.1 ; 137 I 218 consid. 2.3.4 = JdT 2011 I 354 ; 131 I 272 consid. 4 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, n. 1040 ss ; Gerold STEINMANN, in Bernhard EHRENZELLER et al. [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, vol. 1, 3^{ème} éd., 2014, n. 39 ss ad art. 29 Cst. ; ATA/576/2014 du 29 juillet 2014 consid. 6). Il faut dans ce cas procéder à une pesée des intérêts entre, d'une part, l'intérêt public à la manifestation de la vérité et, d'autre part, l'intérêt privé de la personne concernée à ce que la preuve en cause ne soit pas utilisée. Dans ce cadre, toutes les circonstances essentielles doivent être prises en considération. Sont notamment déterminantes la gravité de l'acte répréhensible et la question de savoir si le moyen de preuve est en soi admissible et aurait pu être obtenu de façon légale (ATF 137 I 218 consid. 2.3.4 ; 131 I 272 consid. 4.1.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_180/2013 du 5 novembre 2013 consid. 7.2 ; ATA/18/2013 du 8 janvier 2013 consid. 6c).

Dans le cas présent, ce ne sont pas des raisons liées à la protection des données personnelles des collaborateurs du service qui pouvaient légitimer celui-ci à recourir à des enquêteurs privés. En effet, lesdits inspecteurs auraient pu eux-mêmes mener l'enquête confiée à la société privée, par exemple en utilisant des cartes de crédit préchargées. Plus important, en revanche, doivent être prises en considération l'envergure de l'enquête et la nécessité d'arriver à comprendre le

fonctionnement de l'application Uber ainsi que l'étendue du cercle des transporteurs de personnes qui recouraient à celle-ci. Il s'agissait en effet, dans un premier temps, d'obtenir par ce biais des informations et des constats permettant de vérifier dans quelle mesure l'irruption d'Uber sur le marché du transport des personnes respectait les dispositions de la LTaxis et du RTaxis. Compte tenu notamment de l'intérêt public à assurer la loyauté dans les transactions commerciales (art. 1 al. 1 LTaxis) et du trouble notoire provoqué par l'arrivée de la société Uber à Genève, on ne peut faire grief au service d'avoir procédé de la sorte dans le but de collecter des informations vis-à-vis de cette société.

Cela étant, l'utilisation des résultats de cette enquête vis-à-vis du recourant doit être également autorisée, par pesée des intérêts, même si c'est le hasard qui a fait que l'enquêteur, le jour des faits, fasse appel à ses services. En effet, le recourant ne pouvait lui-même ignorer le fait que la méthode de fixation du prix de la course à laquelle menait l'utilisation de l'application Uber le conduisait à ne pas respecter la règle imposée par l'art. 42 al. 1 LTaxis. En faisant usage de cette application, il était prêt à ne la respecter à aucune des courses obtenues par ce biais. Il connaissait également le risque de se voir contrôler en raison du recours à cette application. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne démontre qu'il se soit renseigné, auprès du service, sur la conformité de ladite fixation du prix à la législation genevoise sur les taxis, ou qu'il ait reçu une assurance de la part dudit service sur la légalité d'une telle méthode de fixation du prix des courses de taxis. Dès lors, son intérêt au strict respect des règles sur l'administration des preuves cède le pas devant l'intérêt public à ce que la législation sur les taxis soit respectée sans que la garantie conférée aux administrés par l'art. 29 al. 1 Cst. soit violée (ATF 131 I 272 consid. 3.2.1 et les références citées).

Il sera admis que le recourant a commis, les 18 septembre et 5 octobre 2014, une violation de l'art. 42 al. 1 LTaxis pour laquelle il peut être sanctionné conformément à l'art. 45 al. 1 LTaxis.

- 8) 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 partie générale du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif aux amendes administratives. Il est nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ème éd., 2016, n. 1493). Quant à la quotité de la sanction administrative, elle doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/1024/2016 du 6 décembre 2016 ; ATA/263/2016 du 22 mars 2016 et les références citées ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 2011, ch. 1.4.5.5 p. 160 s).

En l'espèce, dans la mesure où une seule infraction à la LTaxis peut être retenue à l'encontre du recourant mais qu'elle a été commise à deux reprises, la chambre administrative, qui a la compétence de réformer les décisions faisant l'objet d'un recours devant elle (art. 67 LPA), réduira le montant de l'amende infligée au recourant de CHF 1'800.- à CHF 600.-, en tenant compte des antécédents figurant au dossier et de la nécessité d'assurer un service de taxi de qualité.

- 9) Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis et la décision litigieuse partiellement annulée au sens des considérants.

Vu l'issue du litige, un émolument réduit de CHF 250.- sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure limitée de CHF 250.- sera allouée au recourant, à la charge de l'État de Genève, étant donné que le recourant est défendu par le même avocat que celui représentant des personnes tierces dans le cadre des neuf autres procédures parallèles portant sur la même problématique juridique et soulevant, à quelques nuances près, les mêmes griefs (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 janvier 2015 par Monsieur A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 25 novembre 2014 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule partiellement la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 25 novembre 2014 en réduisant à CHF 600.- le montant de l'amende infligée à Monsieur A_____ ;

la confirme pour le surplus ;

met un émolument de CHF 250.- à la charge de Monsieur A_____ ;

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de procédure de CHF 250.-, 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 Vincent Maitre, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Thélin et Dumartheray, Mme Payot
Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. De Lucia

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :