du 7 janvier 1997

dans la cause

Monsieur **S**_____
représenté par Me Roger Mock, avocat

contre

DEPARTEMENT DE JUSTICE ET POLICE ET DES TRANSPORTS

A/1488/1995-JPT

EN FAIT

1. Né le _____ 1937, M. S_____ est domicilié 1203 Genève.

Par arrêté du 25 novembre 1995, le département de justice et police et des transports (ci-après : le département) l'a autorisé à exploiter un service de taxis avec permis de stationnement attaché au jeu de plaques GE **X_____**, permis qu'il avait acquis à titre onéreux.

Le 10 avril 1981, le département l'a autorisé à exploiter un second permis de stationnement, qu'il avait acquis pour le prix de Frs 80'000.-, attaché au jeu de plaques GE **Y_____**.

Ces arrêtés spécifiaient que l'autorisation était rigoureusement personnelle et non transmissible.

2. Tandis que M. S_____ a exploité personnellement le permis correspondant aux plaques GE X_____, l'autre permis était utilisé par son employé.

Ce dernier a été licencié pour le 31 décembre 1993.

3. Dès le 1er janvier 1994, M. S_____ a offert en location à M. **A_____**, pour le prix de Frs 1'000.- par mois, le permis de stationnement attaché aux plaques GE Y_____.

Entendu le 13 avril 1994 par la brigade transports et environnement, M. S_____ a confirmé ces faits. M. A_____ travaillait pour lui depuis 1992, en alternance avec son autre employé. La somme de Frs 1'000.- qu'il recevait par mois désormais correspondait tout à fait à la rémunération nette qu'il touchait lorsque M. A_____ était à son service. La nouvelle formule leur épargnait à chacun des tâches administratives et leur convenait à tous les deux. M. S_____ avait vendu son véhicule à M. A_____ qui réglait personnellement toutes les charges sociales et assurait l'entretien du véhicule. M. S_____ ne s'occupait plus que de faire les déclarations AVS et autres formalités patronales. Les disques tachygraphiques utilisés par M. A_____ ne lui étaient pas adressés,

et il n'exerçait aucune surveillance sur la durée du travail et du repos de ce dernier.

4. Le département ayant envisagé de retirer à M. S_____ le permis concernant le véhicule GE Y_____, il l'a invité à fournir ses observations.

Par lettre du 6 mai 1994, M. S_____ a expliqué qu'il ignorait totalement que le fait de louer des plaques était interdit par la loi, étant donné que cette pratique était courante dans la profession. Pour lui, il ne s'agissait d'ailleurs pas d'une location proprement dite, mais d'un arrangement avec son ancien employé. Toutefois, pour se conformer à la loi, il avait d'un commun accord avec M. A_____, repris le mode de paiement en usage auparavant, cela dès le 1er mai 1994. Aussi avait-il racheté le véhicule, de sorte que les choses étaient rentrées dans l'ordre.

5. Par arrêté du 18 mai 1994, le département a retiré à M. S_____ l'autorisation d'exploiter le permis correspondant au jeu de plaques GE Y_____. En louant ce jeu de plaques à un tiers, M. S_____ avait gravement contrevenu à plusieurs dispositions essentielles de la loi, qu'il devait connaître, vu le caractère strictement personnel et intransmissible des autorisations spécifiées sur lesdites autorisations. Le département ne pouvait tolérer que les permis de stationnement, qui étaient délivrés gratuitement sous réserve d'un émolument, fassent l'objet de transactions et permettent de créer des rentes de situation. L'intéressé avait en outre violé des dispositions réglementaires concernant la tenue du registre de la durée du travail, de la conduite et du repos, ainsi que diverses dispositions appartenant aux domaines de la législation du travail et de la sécurité sociale.

6. M. S_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours par acte du 10 juin 1994. La location litigieuse ne présentait aucun caractère spéculatif, mais elle avait pour seul but de permettre à M. A_____ d'acquérir de l'expérience dans la gestion financière et administrative indépendante que lui procurait l'exploitation d'un permis de stationnement. Cette sous location ne devait durer que le temps de cette transition, soit une année au plus. M. S_____ a insisté sur ses bons antécédents d'exploitant de taxis : depuis près de 17 ans qu'il exerçait ce métier, il n'avait jamais fait l'objet d'une quelconque sanction ou

mesure administratives.

7. Par arrêt du 7 février 1995, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours. Il a annulé la décision du département et lui a renvoyé la cause afin qu'il prenne une nouvelle décision. La mesure qu'il avait prise en effet, ne respectait pas le principe de la proportionnalité. Chauffeur professionnel depuis 17 ans, M. S_____ n'avait jamais fait l'objet d'une quelconque sanction ou mesure. Par ailleurs, il avait mis fin à son comportement illicite dès la fin du mois d'avril 1994, soit très rapidement après avoir été entendu par la brigade des taxis. Enfin, le département l'avait sanctionné sévèrement, sans lui avoir donné aucune possibilité de s'amender et sans tenir compte du retour à la légalité opérée par l'intéressé à compter du 1er mai 1994. Aussi la privation définitive et irrémédiable du permis de stationnement constituait-elle une atteinte excessive aux intérêts économiques de M. S_____.

8. A la suite de cet arrêt, le département a soumis le dossier de M. S_____ à la commission spéciale des taxis, et il a invité ce dernier, par courrier du 30 juin 1995, à lui faire parvenir ses observations.

Par lettre du 17 juillet 1995, M. S_____ a insisté sur le fait qu'il n'avait loué son jeu de plaques que pendant quelques mois, et que cette opération ne revêtait aucun caractère spéculatif. Elle devait durer au plus une année, il a rappelé qu'il avait rétabli la situation peu après avoir eu conscience de l'illicéité de sa démarche. Insistant derechef sur ses bons antécédents, M. S_____ a estimé qu'un avertissement ou un blâme aurait suffit à attirer son attention sur l'illégalité de sa pratique, bien que très répandue dans la profession.

9. La commission spéciale des taxis s'est réunie le 29 août 1995. Elle a préavisé à l'endroit de M. S_____ un retrait de sa carte professionnelle pendant six mois.

10. Par décision du 13 octobre 1995, le département a fait sien le préavis susmentionné, et a prononcé le retrait pour une durée de six mois de la carte professionnelle de chauffeur de taxis de M. S_____ Le département a mis l'accent sur le fait que la location de plaques devait être sévèrement réprimée. Il rappelait régulièrement dans le cadre de la commission consultative

des taxis le caractère personnel et intransmissible des autorisations d'exploiter un service de taxis et des permis de stationnement et l'illicéité de la location de plaques. L'ignorance du caractère illicite de cette pratique - comme le soutenait M. S_____ - n'était pas crédible.

11. M. S_____ a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 14 novembre 1995. Il a repris l'argumentation qu'il avait développée devant le même Tribunal à l'occasion du recours dirigé contre la première décision, et il s'est référé aux considérants de l'arrêt du 7 février 1995, reprochant au département de n'en avoir tenu aucun compte.

Il a conclu à l'annulation pure et simple de la décision attaquée.

12. Le département s'est opposé au recours. Tout en relevant que le recourant avait échappé à toute contravention, en raison de la prescription de l'action pénale, celui-ci ne pouvait être de bonne foi. En sa qualité de titulaire de deux permis de stationnement, lesquels précisaient expressément leur caractère rigoureusement personnel et intransmissible, le recourant ne pouvait, de bonne foi, ignorer que l'ancien droit interdisait déjà la location de plaques et que le nouveau droit n'avait fait que renforcer le caractère personnel et intransmissible des permis de stationnement.

Aussi la location de plaques devait-elle être combattue avec fermeté, sans quoi cette pratique tendrait à se développer de manière inquiétante dans le cadre de la profession de chauffeur de taxis.

La location de plaques devait être combattue d'autant plus qu'elle s'accompagnait dans tous les cas d'une violation par l'exploitant des dispositions légales et réglementaires sur la tenue du registre, sur la durée du travail, de la conduite et du repos, ainsi que sur la législation du travail et de la sécurité sociale.

S'inspirant des considérants du Tribunal administratif dans son arrêt du 7 février 1995, le département a fait une analogie avec les cas de prête-noms dans la branche des cafés-restaurants, lesquels sont généralement sanctionnés, avec l'aval du Tribunal administratif, par une amende administrative de Frs 3'000.- et par une suspension du certificat de

capacité pour une durée de six mois (qui correspond au minimum légal). Vu la similitude des situations entre chauffeurs de taxis et cafetiers-restaurateurs, il n'y avait rien de disproportionné, ni d'arbitraire, de retirer pendant six mois la carte professionnelle d'une chauffeur de taxis ayant loué ses plaques pendant six mois et obtenu une rente de situation de Frs 6'000.- environ.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 8 al. 1 ch. 43 de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 - LTA - E/3,5/1; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E/3,5/3).

2. Le Tribunal administratif se référera pour l'essentiel aux considérants de son arrêt du 7 février 1995. A cette occasion, le caractère illicite de la location de plaques n'a pas été contesté et le principe d'une mesure administrative a été confirmé.

   Seule doit être examinée ci-après, la quotité de la sanction.

3. a. Selon l'article 16 alinéa 1 de la loi sur les services de taxis du 14 septembre 1979 LST H/1/7, le retrait de la carte professionnelle de chauffeur de taxis peut être ordonné par le département pour une durée déterminée, après consultation de la commission spéciale des taxis, pour infractions aux règles de la circulation ou en cas de manquements aux devoirs de la profession.

   b. Au chapitre des mesures et sanctions, le règlement d'exécution de la loi sur les services de taxis du 27 février 1980 - RLST H/1/7,5 dispose que le département est compétent pour dénoncer et prononcer les mesures et sanctions prévues aux articles 14 (retraits en général), 15 (saisie du permis) et 16 LST.

   En revanche, le département n'est pas compétent pour prononcer les arrêts ou l'amende lorsque l'exploitant d'un service de taxis contrevient aux dispositions légales et réglementaires (art. 13 A LST).

Les peines disciplinaires qui peuvent être infligées, avant retrait, aux exploitants et chauffeurs de taxis sont, suivant la gravité du cas : a. l'avertissement; b. le blâme (art. 63 al. 3 RLST).

c. Il résulte de ce qui précède que les seules mesures et sanctions à la disposition du département sont l'avertissement, le blâme et le retrait de la carte professionnelle, les arrêts ou l'amende ne pouvant être prononcés que par une juridiction pénale.

4. a. C'est à juste titre que le département, s'inspirant du précédent arrêt du Tribunal administratif, a mis en évidence la similitude des situations existant entre les chauffeurs de taxis et les cafetiers-restaurateurs, ceux-ci et ceux-là mettant sans droit à disposition de tiers l'autorisation dont ils sont titulaires. Poursuivant son raisonnement, le département a estimé qu'en retirant la carte professionnelle du recourant pendant six mois, il avait fait une application mesurée de la jurisprudence applicable aux prête-noms dans la branche de la restauration.

b. Dans la branche des cafés-restaurants, le département peut suspendre l'autorisation d'exploiter pour une durée de dix jours à six mois (art. 70 al. 1 let. a de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement du 17 décembre 1987 LRDBH I/3/20), ou bien ordonner le retrait de l'autorisation d'exploiter (art. 70 al. 1 let. b LRDBH).

Il peut aussi prononcer la suspension de la validité du certificat de capacité dont le titulaire sert de prête-nom pour l'exploitation d'un établissement, mais dans ce cas, la suspension est de six mois au minimum (art. 73 LRDBH).

C'est pourquoi, dans de nombreux cas, le département a fixé à six mois la durée de la suspension du certificat de capacité, en cas de prête-noms (ATA du 19 novembre 1996 en la cause G.; du 21 juin 1996 en la cause L.; du 24 janvier 1995 en la cause H.; du 9 août 1994 en la cause M.; du 25 août 1992 en la cause M.; du 8 avril 1992 en la cause D.; du 11 décembre 1991 en la cause G.). Parfois, la suspension a été portée à douze mois (ATA du 23 août 1995 en la cause O.; du 4 octobre 1994 en la cause S.-C.).

Le montant de l'amende pouvait varier de Frs 1'500.- (lorsque celui qui avait prêté son nom l'avait fait pendant quelques mois, ATA du 19 novembre 1996 en la cause G.), et atteindre Frs 5'000.- (cas d'un tenancier qui n'avait jamais exploité lui-même l'établissement pour lequel il avait reçu l'autorisation, et avait remis en gérance à un couple n'ayant pas le certificat de capacité. Dans ce cas, le dessein de lucre avait été reconnu; ATA du 4 octobre 1994 en la cause S.-C.).

5. Dans le cas présent, si une analogie peut exister entre le chauffeur de taxis qui loue ses plaques à un tiers moyennant rémunération, avec l'exploitant d'un café-restaurant qui prête son nom à un tiers, le département n'est pas lié par le minimum de six mois prévu à la LRDBH.

Pour sanctionner les agissements du recourant, le département était chargé de veiller davantage qu'il ne l'avait fait lors de sa première décision au respect du principe de la proportionnalité. C'est ainsi que le département aurait dû tenir compte d'une part de l'absence d'antécédents du recourant, lequel a conduit en qualité de chauffeur de taxis pendant plus de 17 ans sans faire l'objet d'une mesure ou d'une sanction, et d'autre part le fait qu'il a de lui même, spontanément et immédiatement rétabli une situation conforme au droit, sans aucune injonction de la part du département. Celui-ci aurait également dû tenir compte du fait que la location du jeu de plaques GE Y_____ n'avait duré que quatre mois, et que la rémunération reçue par le recourant de son ancien employé n'était guère plus élevée que celle qu'il aurait reçue s'il avait conservé son locataire à son service. Même si le commerce des jeux de plaques doit être non seulement dénoncé, mais combattu, et qu'il doit être appelé à disparaître, le comportement de M. S_____ apparaît, à la lumière des circonstances rappelées ci-dessus, comme moyennement grave. A cela s'ajoute toutefois le fait qu'en ayant loué un jeu de plaques à un tiers, fût-il son ancien employé, le recourant n'était plus à même d'exercer le contrôle et la surveillance qu'il lui échoit, notamment s'agissant du contrôle de la durée du travail, de la conduite et du repos, de la tenue du registre, ainsi que de la législation du travail et de la sécurité sociale.

En fixant à six mois la durée du retrait de la carte professionnelle de chauffeur de taxis du recourant, le département a pris une sanction nettement excessive.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, et d'un examen global du cas, le Tribunal administratif ramènera la durée du retrait de la carte professionnelle à un mois.

6. Le recours sera ainsi partiellement admis. Etant donné que le recourant obtient gain de cause pour l'essentiel, aucun émolument ne sera mis à sa charge, et une indemnité de Frs 700.- lui sera allouée.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 novembre 1995 par Monsieur S_____ contre la décision du département de justice et police et des transports du 17 octobre 1995;

au fond :

admet partiellement le recours;

annule la décision du 17 octobre 1995;

fixe à un mois la durée du retrait;

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

alloue une indemnité de Frs 700.- au recourant à la charge de l'Etat de Genève;

communique le présent arrêt à Me Roger Mock, avocat du recourant, ainsi qu'au département de justice et police et des transports.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, MM. Schucani, Thélin, Paychère, juges, M. Peyrot, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste : la présidente :

V. Montani L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le p.o. la greffière :

Mme J. Rossier-Ischi