du 7 janvier 1997

dans la cause

Monsieur **W**_____
représenté par Me Jacques Roulet, avocat

contre

DEPARTEMENT DE JUSTICE ET POLICE ET DES TRANSPORTS

A/1490/1995-JPT

EN FAIT

1. Monsieur W_____, né le _____ 1932, d'origine argovienne, est domicilié à Onex, dans le canton de Genève.

2. Par arrêté du 29 janvier 1960, le Conseil d'Etat l'a autorisé à exploiter un service de taxi et à faire stationner un taxi immatriculé GE X_____ aux emplacements réservés à cet effet sur la voie publique. Cette autorisation était décrite comme rigoureusement personnelle et non transmissible.

   Le 11 janvier 1971, le département de justice et police (actuellement : le département de justice et police et des transports; ci-après : le DJPT) a autorisé M. W_____ à reprendre le droit de stationnement détenu précédemment par un tiers sous le numéro de plaques minéralogiques GE Y_____ et à faire stationner deux taxis aux emplacements réservés à cet effet sur la voie publique, les autres conditions fixées par l'arrêté précité demeurant valables.

3. Le 9 juillet 1984, le DJPT a attiré l'attention de M. W_____ sur son obligation de participer effectivement et personnellement à la gestion de son service de taxi, en particulier en en conduisant un régulièrement. Pour le surplus, les permis de stationnement correspondant aux plaques de police GE X_____ et GE Y_____ n'étaient pas remis en question.

4. Depuis 1993, les plaques de police GE Y_____ sont apposées sur un véhicule vendu à un tiers, le fils de M. L_____, ce dernier étant employé par M. W_____.

   Le 10 mai 1994, le DJPT a rappelé à M. W_____ son obligation de se consacrer à l'exploitation du service de taxi et en particulier d'assurer personnellement et de manière régulière la conduite d'un de ses véhicules immatriculés GE X_____ et GE Y_____. M. W_____ était invité à se déterminer sur une éventuelle décision de retrait des plaques de police précitées.

   Le 30 mai 1994, M. W_____ a confirmé avoir acheté, en 1960 et 1971, les deux autorisations de

stationnement remises en cause par le département. Il n'avait fait l'objet d'aucune plainte en quarante ans d'activité professionnelle et avait occupé divers postes dans l'organisation professionnelle de sa branche. Son épouse était gravement malade. Il déposait un rapport médical attestant sa capacité à conduire des véhicules employés comme taxis.

5. Par arrêté du 7 juin 1994, le DJPT a constaté que M. W_____ ne répondait plus à la condition de l'exercice personnel et régulier de la profession de chauffeur de taxi et lui a retiré l'autorisation d'exploiter le service de taxi avec permis de stationnement attaché aux jeux de plaques de police GE X_____ et GE Y_____.

6. Le 7 juillet 1994, M. W_____ a recouru contre l'arrêté précité.

Le 2 septembre 1994, le DJPT a annulé sa propre décision du 7 juin 1994 et rendu une nouvelle décision, comportant également le retrait des deux permis de stationnement GE X_____ et GE Y_____.

Le 22 mai 1995, le DJPT a retiré sa décision du 2 septembre 1994 et le 13 juin 1995, le Tribunal administratif a considéré que le recours du 7 juillet 1994 était devenu sans objet et a rayé la cause du rôle.

7. Par un arrêté du 12 octobre 1995, le DJPT, constatant que M. W_____ avait loué le jeu de plaques de police GE Y_____ à M. L_____ contre une rémunération mensuelle de 1'500.- Frs en violation des articles 2 alinéa 2 et 4 alinéa 1 de la loi sur les services de taxis du 14 septembre 1979 (LST - H/1/7), lui a retiré la carte professionnelle de chauffeur de taxi pour une durée de six mois.

8. Le 15 novembre 1995, M. W_____ a recouru contre la décision du 12 octobre, reçue le 16 du même mois. Il a conclu à son annulation, au motif que la commission spéciale des taxis prévue à l'article 13 LST était composée de manière irrégulière, que la sanction entreprise violait les articles 13a et 16 LST ainsi que 16 du règlement d'exécution de la loi sur les services de taxis du 27 février 1981 (RLST - H/1/7,5; le règlement) et que cette mesure était "arbitraire et [violait] gravement le principe de la proportionnalité découlant de l'article 4 de la Constitution fédérale".

Le 14 décembre 1995, le DJPT a déposé des observations, concluant au rejet du recours.

9. Par une lettre du 6 mars 1996, le juge délégué à l'instruction de la cause a enquêté sur l'organisation générale des services de taxis dans le canton de Genève en s'adressant à l'entreprise "Garage Z_____". Il lui a posé trois questions pour savoir si les véhicules servant de taxis conduits par les chauffeurs employés par cette entreprise étaient la propriété de cette dernière, si ces employés étaient rémunérés "au forfait" et si l'entrepreneur imposait à son personnel un horaire de travail fixe.

Le 11 mars 1996, l'entreprise "Garage Z_____" a répondu au Tribunal administratif que tous les véhicules servant de taxis relevant de ce garage lui appartenaient; les chauffeurs conservaient effectivement la recette encaissée, sous déduction d'une part revenant à l'entreprise fixée soit forfaitairement "sans tenir compte du kilométrage parcouru", soit "à la tabelle" en fonction du nombre de kilomètres parcourus par le chauffeur considéré. Dans les deux cas, les charges sociales et les vacances, calculées sur la base de la déclaration de revenu brut de ce chauffeur, étaient calculées séparément. Enfin, l'entreprise fixait un cadre général d'horaire à ses chauffeurs, à l'intérieur duquel ceux-ci pouvaient organiser librement leur temps de travail, sous réserve d'un temps de "doublage" et du respect de l'ordonnance fédérale sur la durée du travail et du repos. Selon une convention rédigée par cette entreprise et déposée par le recourant, le dépôt des disques tachygraphiques est hebdomadaire.

10. Les 6 mars et 9 avril 1996, le greffe du Tribunal administratif a écrit à l'avocat du recourant pour demander le dépôt du décompte des charges payées par M. W_____ et afférentes au véhicule immatriculé GE Y_____.

Le 16 avril 1996, le mandataire de M. W_____ a écrit s'employer à recueillir les documents nécessaires et être en mesure de "faire tenir ceux-ci dans les plus brefs délais".

Le 14 juin 1996, la greffière du juge délégué à l'instruction de la cause a relancé l'avocat concerné par téléphone.

Le 15 août 1996, le greffe a écrit une nouvelle lettre recommandée à l'avocat du recourant, lui impartissant un ultime délai au 15 août 1996 pour le dépôt de ces pièces, faute de quoi la cause serait gardée à juger en l'état. Il n'a jamais été répondu à cette dernière lettre.

11. Les parties ont été entendues à trois reprises :

- Les 27 janvier et 1er mars 1995, à l'occasion de leur premier litige (cause A/714/1994-JPT), cette cause ayant été rayée du rôle par une décision du Tribunal administratif du 13 juin 1995;

- Le 19 janvier 1996, dans la cause A/1490/1995-JPT qui fait l'objet du présent arrêt.

Lors de la première audience, le représentant de l'autorité intimée a exposé qu'à son sens, le recourant ne conduisait plus assez souvent pour que cet exercice soit considéré comme régulier. Or, une telle exigence servait à garantir la non transmission des autorisations. Selon le département, il y aurait location de plaques à un chauffeur indépendant de fait, si trois critères étaient remplis : le chauffeur concerné était propriétaire de son taxi, il organisait librement son activité sans instructions et il n'y avait pas de contrôles quotidiens du patron.

M. W_____ a reconnu que M. L_____ était propriétaire du taxi qu'il conduisait depuis 1993, qu'il en payait les frais d'essence et d'entretien de même qu'un montant forfaitaire de 1'500.- Frs versé à M. W_____. Ce dernier ne collectait pas quotidiennement les disques permettant un contrôle du temps de travail de son employé et payait les assurances, les impôts et la cotisation à la centrale, ainsi que toutes les charges patronales.

12. Lors de la seconde audience de comparution personnelle, le représentant de l'autorité intimée a avancé, sans être contredit, que le recourant avait travaillé 3,84 jours par semaine pendant les quatre derniers mois de l'année 1994 et que cette autorité allait préciser au recourant ses exigences, notamment de contrôle, pour qu'une situation conforme au droit puisse être rétablie. Quant au recourant lui-même, il s'est déclaré prêt à racheter le véhicule servant de taxi à M. L_____.

Entendu en qualité de témoin lors de la même audience, M. L_____ a déclaré que son propre fils avait acquis le taxi portant les plaques de police GE Y_____ en 1993, qu'il payait un montant forfaitaire de 1'500.- Frs par mois à M. W_____ et que les frais d'essence et d'entretien du véhicule restaient à sa charge, alors que les assurances, les impôts, la cotisation à la centrale et les cotisations sociales étaient payés par M. W_____. Il a exposé remettre les disques tachygraphiques environ une fois par mois à son employeur, dont il ne recevait aucune indication sur son horaire de travail, puisqu'il était le seul chauffeur du véhicule. Il a encore indiqué n'avoir pas déposé de requête pour obtenir un permis de stationnement à son propre nom, car il avait des dettes pour un montant d'environ 16'000.- Frs et pensait que cela l'empêchait d'obtenir un permis.

13. Le 19 janvier 1996, les parties ont été entendues pour la troisième reprise.

M. W_____ a déclaré avoir renoncé à racheter le véhicule de M. L_____, mais avoir acquis une autre voiture servant de taxi que son employé avait conduit quelque temps avant de le quitter, car il avait obtenu un permis de stationnement et les plaques minéralogiques correspondantes. Il s'est engagé à remettre au Tribunal administratif le décompte de ses dépenses mensuelles concernant ce véhicule; ces pièces n'ont toutefois jamais été produites, comme cela ressort des considérants précédents.

Le représentant du département a confirmé la décision de suspension pour une durée de six mois, en raison de la gravité de la faute commise par M. W_____. Il a admis toutefois qu'une situation conforme au droit avait été rétablie dans l'intervalle.

14. Le 24 janvier 1996, le DJPT a confirmé qu'un permis de stationnement avait bien été délivré le juillet 1995 à M. L_____, ancien employé de M. W_____. Il ressortait du dossier du DJPT que le 24 mai 1995, M. L_____ n'était plus insolvable, raison pour laquelle un permis de stationnement avait pu lui être délivré. Pour le surplus, l'autorité intimée estimait que M. L_____ avait eu un intérêt à la location des plaques de M. W_____ en 1993/1994, car il était alors insolvable et ne pouvait obtenir un permis

de stationnement dans ces conditions.

Le recourant a pu s'exprimer par écrit quant à ces renseignements.

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. Dans un arrêt rendu le 7 février 1995 en la cause S. contre DJPT, la juridiction de céans a établi que la location de plaques était une pratique illégale, de sorte qu'il n'y a pas lieu de revenir sur les arguments du recourant quant à cette question si ce n'est pour constater que les critiques du recourant concernant la composition de la commission spéciale des taxis (art. 13 LST et 61 RLST) sont dénuées de toute pertinence, faute de la moindre assise dans le texte légal ou réglementaire.

3. a. Le transport régulier et professionnel de personnes au moyen d'un taxi est soumis à une autorisation délivrée par le département (art. 1 al. 1 LST). Cette autorisation est délivrée aux personnes remplissant des conditions de moralité et de capacité fixées par le règlement (art. 2 al. 1 LST). Elle est personnelle et intransmissible, même à titre temporaire (art. 2 al. 2 LST). De plus, le législateur a soumis le droit de stationner à une autorisation spéciale supplémentaire, dénommée "permis de stationnement".

b. Le permis de stationnement – que tout chauffeur de taxi justifiant avoir exercé la profession pendant une période non interrompue de trois ans est fondé à se voir délivrer (art. 3 al. 1 LST) – est également personnel et intransmissible et devient caduc au décès de son titulaire (art. 4 al. 1 LST). Le département peut toutefois autoriser le transfert en cas de décès au conjoint survivant ou à un héritier descendant, si celui-ci remplit les conditions de délivrance d'un permis de stationnement (art. 4 al. 2 LST).

c. L'exploitant d'un service de taxis avec permis de

stationnement est tenu d'assurer personnellement et de manière régulière la conduite d'un de ses véhicules taxis, à moins qu'il ne justifie de se consacrer à la direction d'une entreprise de taxis au bénéfice d'au moins trois permis (art. 5 al. 2 LST; art. 5 al. 2 RLST).

d. Les exploitants de taxis avec permis de stationnement doivent, suivant un tour de rotation ou par tout autre système agréé par le département, être à même de répondre aux appels de la clientèle, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sur l'ensemble du canton (art. 7 A LST).

e. L'exploitant d'un service de taxis avec ou sans permis de stationnement est tenu de se prêter aux contrôles exercés par la police. Il doit tenir à jour une documentation complète concernant son personnel et satisfaire à ses obligations en matière de législation du travail (art. 11 LST; art. 42 ss RLST, notamment 53 B, 53 E à G, 54 à 59 RLST).

f. Les permis et les autorisations doivent être retirés par le département lorsque les conditions de leur délivrance ne sont pas ou ne sont plus remplies (art. 14 al. 1 LST). Ils peuvent être retirés, lorsque les restrictions ou les obligations liées à leur délivrance ne sont pas observées ou que des taxes ou des émoluments n'ont pas été acquittés pour le taxi (art. 14 al. 2 LST).

4. a. La réglementation légale exposée ci-devant, en vigueur depuis le 17 octobre 1992, est celle qui est issue de l'initiative populaire "Pour des taxis égaux", adoptée en votation populaire le 27 septembre 1992. Cette initiative a renforcé le caractère personnel et intransmissible des permis de stationnement, qui ne peuvent désormais plus être acquis à titre onéreux. En revanche, il n'est plus nécessaire d'attendre de nombreuses années sur la liste chronologique, dès lors que tout chauffeur qui remplit les conditions de l'article 3 alinéa 1 LST accède à un permis de stationnement après trois ans.

Le caractère renforcé de cette intransmissibilité des permis de stationnement est confirmé par l'abandon de la réglementation précédente relative au transfert de ces autorisations. Tandis qu'auparavant, le transfert du permis de stationnement pouvait être autorisé en faveur d'un employé conducteur au service du détenteur dudit permis – pour autant que le rapport de travail ait duré au moins cinq ans – cette possibilité a désormais été supprimée.

Seul le conjoint survivant ou un héritier descendant peut dorénavant y prétendre. Cette mesure est intervenue afin de mettre un terme à l'inévitable commerce des autorisations de stationnement, autrefois âprement convoitées (art. 4 al. 2 LST dans sa teneur antérieure à la modification en vigueur depuis le 17 octobre 1992; ATA du 15 avril 1992 en la cause Ricciardi).

b. En abolissant le numerus clausus existant autrefois en matière de permis de stationnement et en en facilitant notablement l'acquisition par tout chauffeur ayant fait ses preuves au terme d'une période de trois ans, le nouveau droit a fait perdre à ces autorisations la valeur patrimoniale qu'elles avaient acquise en raison de leur rareté.

L'intérêt public à combattre le commerce de ces autorisations, pour éviter que ne se créent indûment des rentes de situation exploitées par la suite, a de ce fait très largement perdu de son importance. Le commerce de ces autorisations est par ailleurs destiné à disparaître dans la mesure où les chauffeurs qui le pratiquent pour ne pas perdre le bénéfice des autorisations chèrement payées autrefois vont progressivement être remplacés par des nouveaux chauffeurs ayant acquis leurs autorisations contre un simple émolument sur la base du nouveau droit.

Cela étant, on ne saurait méconnaître le risque qu'un tel commerce continue à être pratiqué, avec les dangers qui s'ensuivent pour les intérêts de la clientèle, dans la mesure où la location, voire la vente de plaques permet à des candidats ne remplissant pas ou pas encore les exigences légales d'accéder au statut convoité de chauffeur indépendant bénéficiant d'un permis de stationnement.

5. a. Le Tribunal administratif s'est certes montré par le passé toujours rigoureux lorsqu'il s'est agi d'exceptions au principe d'intransmissibilité des permis de stationnement ou de violations de cette règle. C'est ainsi qu'il a toujours interprété de façon restrictive les possibilités de transfert offertes par l'ancienne législation (ATA du 29 août 1984 en la cause Rieille; RDAF 1984 pp. 391/393).

b. Telle est aussi la raison pour laquelle il a également jugé que le département ne saurait tolérer la location des permis de stationnement, cette mesure étant fondamentalement contraire au caractère personnel et

intransmissible de ces autorisations (ATA du 7 février 1995 précité; ATA du 21 octobre 1987 en la cause Salazar; du 25 septembre 1985 en la cause Jenni).

En l'espèce, la convention passée par le recourant avec son employé étant illicite, il ne saurait se plaindre que le département se préoccupe du rétablissement de la situation légale. S'agissant de l'atteinte prétendue à ses intérêts patrimoniaux, on relèvera qu'il a pu exploiter pendant quelque vingt-cinq ans le permis de stationnement afférent aux plaques GE Y_____ acquis à titre onéreux en 1971 et qu'il a largement eu le temps d'amortir cet investissement tant sous l'empire de l'ancien droit que du nouveau droit.

6. La question se pose toutefois de savoir si la rigueur du département à l'égard du recourant est justifiée aujourd'hui encore, compte tenu du changement de loi et du fait que dans d'autres domaines d'activités également soumis à un régime d'autorisations personnelles et intransmissibles, le législateur a établi des réglementations plus nuancées en cas de transgression.

7. 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.).

8. Même si l'article 14 LST ne prévoit pas la suspension du permis de stationnement pour une durée déterminée, ainsi que le prévoit l'article 72 LRDBH pour sanctionner le prête-nom en matière de certificats de capacité de cafetier-restaurateur - solution dont il appartient au législateur d'examiner l'application à la LST -, le département dispose d'autres sanctions et mesures pour réprimer un comportement tel que celui adopté par le recourant, lequel constitue à n'en pas douter une violation des devoirs de sa profession.

9. a. Selon l'article 16 alinéa 1 de la LST, 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 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.

c. 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).

d. 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).

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.

10. 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.

11. Le comportement du recourant est objectivement grave: il contribue à la violation des règles de droit fédéral sur le repos et les pauses des chauffeurs, faute d'exercer un contrôle suffisant. Les manquements du recourant à cet égard sont contraires à l'intérêt public, car l'absence de contrôle contribue au risque de voir des chauffeurs de taxis travailler en état de fatigue, malgré les dangers de la circulation que la fatigue accroît; ils contreviennent aussi à l'intérêt privé du salarié à bénéficier d'un temps de repos préservant sa santé et sa vie privée. Les agissements du recourant visent enfin à maintenir un état de fait dont le peuple a voulu la disparition: il a cherché à préserver une rente de situation malgré les changements légaux pour son profit personnel.

Le département aurait dû toutefois tenir plus grand compte des bons antécédents du recourant, de sa situation conjugale et de sa volonté de rétablir une situation conforme au droit. Pour ces motifs, il y a lieu d'admettre partiellement le recours, de réduire la sanction à trois mois de retrait de la carte professionnelle et de n'allouer qu'une indemnité réduite au recourant qui n'obtient que partiellement gain de cause, ses conclusions principales tendant à la pleine annulation de la décision entreprise et à la libération de toute sanction.

PAR CES MOTIFS

le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 novembre 1995 par Monsieur W_____ contre la décision du département de justice et police et des transports du 12 octobre 1995;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision entreprise ;

fixe à trois mois la durée du retrait ;

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

alloue au recourant une indemnité de Frs 300.- ;

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

Siégeants : Mme Bovy, présidente, MM. Schucani, Thélin, Paychère, juges, 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