

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1635/2018-TAXIS

ATA/1151/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 octobre 2018

1^{ère} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Julien Prontera, avocat

contre

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

EN FAIT

1. Monsieur A_____, né le _____ 1990, a travaillé en tant que chauffeur sur appel du 28 février au 2 mars 2016 au sein de la société B_____ (ci-après : B_____), pour assurer des transports de personnes dans le cadre du Salon de l'automobile.
2. À teneur d'un rapport établi le 14 mars 2016 par le secteur inspectorat du service du commerce, devenu depuis lors le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), M. A_____ avait fait l'objet d'un contrôle le 2 mars à 10h00 à Palexpo, lors duquel l'intéressé, qui venait de décharger des clients du véhicule immatriculé GE 1_____ qu'il conduisait, avait indiqué ne pas être au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine. M. A_____ avait alors expliqué avoir été engagé oralement par B_____ pour la période du Salon de l'automobile pour transporter les clients à Palexpo. C'était son premier jour de travail. Il était étudiant à l'Université de Genève et ignorait qu'il devait être titulaire du permis de chauffeur pour transporter des personnes. M. A_____ était revenu auprès de l'inspectrice une demi-heure après le contrôle pour l'informer avoir cessé immédiatement son activité de chauffeur et déposé la limousine et ses clés auprès de la société.
3. Le 29 juin 2017, le PCTN a invité M. A_____ à se déterminer sur le contenu du rapport précité. Les faits retenus étaient constitutifs d'infractions à la législation applicable et susceptibles de donner lieu au prononcé de sanctions et/ou mesures administratives, telles qu'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.-.
4. Le 29 juillet 2017, M. A_____ a exposé être titulaire du permis de conduire B121 autorisant le transport professionnel de personnes. Au moment des faits, il était à la recherche d'un travail d'étudiant qui lui permettait de gagner de l'argent. Lors de son recrutement chez B_____, la question de savoir s'il était au bénéfice du permis professionnel lui avait été posée, à laquelle il avait répondu par l'affirmative, croyant de bonne foi que le permis B121 était le permis nécessaire. Ce n'était que lorsqu'il avait été contrôlé le 2 mars 2016 qu'il avait appris l'existence de la carte professionnelle. Il avait arrêté son activité immédiatement après le contrôle. Lorsqu'il était retourné voir l'inspectrice pour l'en informer, celle-ci lui avait indiqué qu'au vu de sa situation et de sa bonne foi, un simple avertissement pouvait être envisageable, ce à quoi il concluait.
5. Par décision du 13 avril 2018, le PCTN a infligé à M. A_____ une amende administrative de CHF 1'500.- pour avoir enfreint la législation applicable en n'étant pas, lors du contrôle du 2 mars 2016, au bénéfice d'une carte

professionnelle de chauffeur de limousine lui conférant le droit d'exercer une telle activité pour le compte de B_____.

Quand bien même l'intéressé ignorait l'obligation d'être au bénéfice d'une carte professionnelle pour exercer son activité et avait cessé celle-ci juste après le contrôle, il n'en demeurait pas moins qu'il avait violé la législation en matière de transport professionnel de personnes en exerçant une activité de chauffeur de limousine.

6. Le 14 mai 2018, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant principalement à la réduction de l'amende administrative qui lui avait été infligée à CHF 100.-. au maximum, subsidiairement à une réduction très substantielle du montant de ladite amende.

Lors de son recrutement pour ce travail d'étudiant auprès de B_____, l'employeur ne lui avait pas demandé s'il possédait la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine, mais avait seulement exigé qu'il dispose du permis de conduire professionnel, dont il avait cru de bonne foi être détenteur puisqu'il était titulaire du permis B121.

Il avait commencé le 28 février 2016 son activité consistant à transporter, durant le Salon de l'automobile, des clients de l'aéroport de Genève à Palexpo, et y avait mis un terme le 2 mars 2016 immédiatement après le contrôle dont il avait fait l'objet. Pour ces quatre jours de travail, il avait gagné la somme nette de CHF 1'270.-.

En lui infligeant une amende de CHF 1'500.-, le PCTN avait abusé de son pouvoir d'appréciation et violé le principe de la proportionnalité. S'il ne contestait pas avoir adopté un comportement contraire à la loi, la quotité de l'amende était en revanche disproportionnée au vu des circonstances. L'intimé n'avait, à tort, pas pris en considération le fait qu'il n'avait pas d'antécédents, sa situation personnelle d'étudiant à l'époque sans revenus, son objectif qui était dès lors de gagner de l'argent de poche pendant ses études universitaires, le fait qu'il n'avait travaillé que quatre jours pour un salaire de CHF 1'270.-, ainsi que le fait que B_____ l'avait engagé alors qu'il n'était pas titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de limousine. Or, l'infraction aurait pu être évitée si B_____ avait respecté la loi et procédé à un recrutement professionnel en s'assurant que son employé avait les qualifications requises, ce que n'avait pas mentionné le PCTN dans la décision attaquée. Par ailleurs, ce dernier n'avait pas suffisamment tenu compte du repentir sincère dont le recourant avait fait preuve après le contrôle en cessant son activité, et du fait que la seule et unique infraction commise avait été celle de ne pas posséder la carte professionnelle. Enfin, la décision attaquée apparaissait également disproportionnée eu égard à la jurisprudence applicable en la matière.

7. Le 18 juillet 2018, le PCTN a fait valoir ses observations sur le recours, concluant à son rejet.

La durée pendant laquelle le recourant avait travaillé pour B_____, soit exercé illégalement son activité, n'était pas établie à satisfaction de droit, et les pièces produites à l'appui de son recours à ce sujet n'étaient pas probantes, de sorte que cet élément n'était pas relevant. Même à considérer que M. A_____ n'avait travaillé que quatre jours, cela n'aurait pas eu d'impact sur la quotité de l'amende qui lui avait été infligée, laquelle était proportionnée et conforme à la jurisprudence en la matière. Ne pas être en possession de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine constituait l'une des infractions les plus graves de la loi applicable. Les allégations du recourant contenaient certaines contradictions et incohérences, notamment le temps nécessaire pour déposer le véhicule et revenir auprès des inspecteurs, de sorte que l'on pouvait douter de sa bonne foi et de son repentir sincère. Enfin, les pièces produites ne reflétaient pas la situation financière actuelle de M. A_____.

8. Le 24 août 2018, M. A_____ a répliqué, persistant dans ses précédentes argumentations et conclusions, et sollicitant, à titre complémentaire, l'audition de son ancien employeur Monsieur C_____.

Ce n'était qu'au moment du contrôle qu'il avait appris l'obligation de posséder une carte professionnelle de chauffeur de limousine. C'était sous le coup du stress qu'il avait déclaré aux inspecteurs qu'il s'agissait de son premier jour de travail. Suite au contrôle, il avait, en trente minutes, disposé du temps nécessaire pour se rendre à l'Hôtel _____ à Cointrin, dans lequel séjournaient les clients de B_____, pour remettre à l'un de ses collègues le véhicule et ses clés, puis se faire ramener à Palexpo pour retrouver les inspecteurs.

Depuis le 1^{er} septembre 2017, il était notaire stagiaire au sein d'une étude de la place et percevait un salaire mensuel de CHF 5'500.- brut, soit CHF 4'869.10 net. Son épouse était étudiante et sans revenus. Le couple n'avait pas été taxé par l'administration fiscale en 2017.

Une audition de M. C_____ – administrateur de B_____ qui avait établi l'attestation de travail et le certificat de salaire produits à l'appui du recours, – en qualité de témoin permettrait d'attester du fait que le recourant n'avait travaillé que quatre jours pour la société, perçu un salaire brut de 1'375.-, et que ce montant n'avait rien de surprenant. Il pouvait également rectifier l'annotation prônant à confusion dans le certificat de salaire.

La jurisprudence citée par l'intimé ne pouvait pas être comparée au cas présent, tant les circonstances et infractions retenues étaient différents. En particulier, contrairement au chauffeur mis en cause, M. A_____ avait exercé

une activité de chauffeur pour se faire un peu d'argent de poche en tant qu'étudiant et n'avait jamais envisagé cette activité sur le long terme.

Enfin, le temps écoulé entre le contrôle du 2 mars 2016 et le prononcé de l'amende administrative notifié le 18 avril 2018 était, par analogie au droit pénal, un critère supplémentaire justifiant la réduction de la quotité de ladite amende.

9. Le 27 août 2018, les parties ont été informées de ce que la cause était 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 litige porte sur la conformité au droit de la décision de l'autorité intimée infligeant au recourant une amende de CHF 1'500.- pour violation des dispositions légales en matière de transport de personnes, en particulier pour ne pas avoir été au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de limousine.
3.
 - a. Le recourant sollicite l'audition de l'administrateur de la société qui l'avait engagé, dans le but de confirmer le nombre de jours qu'il avait travaillé 2016, ainsi que le salaire qu'il avait alors perçu.
 - b. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 41 LPA, comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3; arrêt du Tribunal fédéral 2C_656/2016 du 9 février 2017 consid. 3.2 et les références citées ; ATA/917/2016 du 1^{er} novembre 2016 et les arrêts cités).
 - c. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_119/2015 du 16 juin 2015 consid. 2.1).
 - d. En l'espèce, les parties ont produit toutes les pièces utiles au cours des échanges d'écritures devant la chambre administrative, y compris les documents

relatifs à la durée du travail du recourant et à sa rémunération. Aucun élément ne permet de remettre en cause l'exactitude des données contenues dans lesdites pièces, pas même l'erreur de plume contenue dans le certificat de salaire établi pour l'année 2016, celle-ci se justifiant par la pratique usuelle consistant à remplir ce formulaire au 31 décembre de chaque année.

Cette requête sera en conséquence écartée, la chambre de céans disposant de tous les éléments pertinents lui permettant de trancher le litige.

4. a. Le 1^{er} juillet 2017 est entrée en vigueur la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) et le règlement d'exécution de la LTVTC du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31.01), abrogeant l'ancienne loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (aLTaxis) et son règlement d'exécution du 4 mai 2005 (aRTaxis ; art. 40 LTVTC et 53 RTVTC).
- b. Aux termes des dispositions transitoires du RTVTC, les faits constatés avant l'entrée en vigueur de la LTVTC se poursuivent selon l'ancien droit et devant les autorités compétentes sous l'empire de ce droit. L'art. 48 LTaxis, concernant la commission de discipline, n'est toutefois pas applicable (al. 1). L'application du nouveau droit est réservée, si ce dernier est plus favorable à l'auteur de l'infraction (al. 2 ; art. 66 RTVTC).
- c. En règle générale, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause, les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent (ATA/629/2018 du 19 juin 2018 consid. 2c ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 184).
- d. En l'espèce, les faits retenus dans la décision attaquée se sont déroulés entièrement sous l'ancien droit. S'agissant de l'amende, la chambre administrative a déjà retenu que le nouveau droit (art. 38 al. 1 LTVTC), prévoyant en cas de violation de ses prescriptions ou de ses dispositions d'exécution une amende de CHF 200.- à CHF 20'000.-, n'était pas plus favorable que l'art. 45 al. 1 aLTaxis, punissant d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- toute personne ayant enfreint les prescriptions de l'aLTaxis ou de ses dispositions d'exécution (ATA/629/2018 précité consid. 2d et les références citées).

La présente cause est donc soumise à l'aLTaxis et au aRTaxis, ce que les parties ne contestent pas.

5. a. L'aLTaxis a pour objet d'assurer un exercice des professions de transport de personnes au moyen de voitures automobiles et une exploitation des 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 aLTaxis).

b. En particulier, selon l'art. 5 al. 1 aLTaxis, seul le titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de chauffeur de limousine peut conduire un véhicule pour transporter professionnellement des personnes. L'art. 7 aLTaxis pose les conditions de la carte professionnelle de chauffeur de limousine et les droits rattachés à celle-ci. Les limousines sont des voitures automobiles « servant au transport professionnel de personnes qui ne sont pas affectées au service du taxi et sont mises par réservation préalable à la disposition de clients pendant une période de temps, contre rémunération selon des conditions fixées à l'avance entre les parties » (art. 3 al. 4 aLTaxis). Les chauffeurs de tels véhicules doivent être titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de limousine (art. 7 al. 1 aLTaxis).

c. Dans le cas particulier, le recourant ne conteste pas avoir commis une infraction aux art. 5 al. 1 cum 7 al. 1 aLTaxis, mais la quotité de l'amende infligée, le montant de CHF 1'500.- étant selon lui trop élevé et disproportionné.

6. a. Le département de la sécurité, soit pour lui le PCTN (art. 1 aRTaxis), peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions de l'aLTaxis ou de ses dispositions d'exécution (art. 45 al. 1 aLTaxis).

b. 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. C'est dire que la quotité de la sanction administrative doit être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/319/2018 du 10 avril 2018 consid. 5a ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, p. 160 n. 1.4.5.5 ; plus nuancé : Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1211).

c. En vertu de l'art. 1 al. 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 2 CP ; ATA/313/2017 du 21 mars 2017 consid. 4b). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence (ATA/319/2018 précité consid. 5b ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, p. 331 n. 1493).

d. 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. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/319/2018 précité consid. 11b).

e. L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/553/2018 du 5 juin 2018 consid. 6).

7. En l'espèce, le recourant ayant violé les art. 5 al. 1 cum 7 al. 1 aLTaxis, l'amende est fondée dans son principe.

Toutefois, s'il s'avère que le recourant n'était pas titulaire d'une carte professionnelle au moment où il a été contrôlé alors qu'il déposait des clients, il n'en demeure pas moins que son activité de chauffeur, prise comme travail d'étudiant qu'il était à l'époque, n'a duré que quatre jours, pour lesquels il a perçu un salaire net inférieur au montant de l'amende infligée.

Par ailleurs, bien que l'intéressé aurait pu se renseigner de lui-même, la société ayant engagé le recourant ne s'est aucunement assurée de manière concrète que le recourant était au bénéfice de la carte professionnelle, ni ne lui a indiqué que le permis de conduire B 121 n'était pas suffisant.

Enfin le recourant, sans antécédents, a démontré sa bonne foi en cessant immédiatement son activité de chauffeur de limousine, qu'il n'a d'ailleurs vraisemblablement jamais plus exercée par la suite.

Force est dès lors de retenir que l'autorité intimée a mésusé de son pouvoir d'appréciation en infligeant au recourant une amende de CHF 1'500.-.

Compte tenu des circonstances bien particulières du cas d'espèce, le montant de l'amende infligée sera diminué à CHF 500.-, dès lors que l'une des infractions les plus graves (à savoir l'absence d'une carte professionnelle) est tout de même établie à l'encontre du recourant, ainsi qu'en raison de la nécessité d'assurer un service de taxi de qualité.

8. 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, le recourant obtenant gain de cause dans une large mesure, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 800.-, à la charge de l'État de Genève, sera allouée au recourant qui y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 mai 2018 par Monsieur A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 13 avril 2018 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule partiellement la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 13 avril 2018 en réduisant à CHF 500.- le montant de l'amende infligée à Monsieur A_____ ;

la confirme pour le surplus ;

dit qu'aucun émolument ne sera perçu ;

alloue à Monsieur A_____ une indemnité de procédure de CHF 800.-, 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 Julien Prontera, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :