

2ème section

du 23 mars 2004

dans la cause

Monsieur L
représenté par Me Jean-Charles Sommer, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE JUSTICE, POLICE ET SÉCURITÉ

EN FAIT

1. a. Monsieur ____ L_____ est titulaire - depuis le ____ - du permis de conduire de la catégorie D1, servant au transport professionnel de personnes. Il a obtenu la carte professionnelle de chauffeur de taxi le 26 février 1998 et a été autorisé à exploiter un service de taxi sans permis de stationnement le 8 avril 1998.

M. L_____ a été sanctionné à maintes reprises pour violations de la loi sur les services de taxis du 1er juin 1999 (LST - H 1 30) et du règlement d'exécution de la loi sur les services de taxis du 8 décembre 1999 (RLST - H 1 30.01).

- b. Le département de justice, police et sécurité (ci-après : le DJPS) lui a ainsi infligé les amendes administratives suivantes :

CHF 100.- le 27 février 2001, pour avoir parké son taxi sur la voie publique;

CHF 400.- le 30 novembre 2001, pour le même motif;

CHF 300.- le 5 décembre 2001, idem;

CHF 1'000.- le 17 avril 2002 (ainsi qu'une suspension de sa carte professionnelle pour une durée de 10 jours), pour la même raison ainsi que pour n'avoir pas apposé la plaque d'identification sur le pare-brise et pour discourtoisie envers les inspecteurs;

CHF 1'500.- le 27 janvier 2003 (ainsi qu'une suspension de sa carte professionnelle pour une durée de trois mois), pour avoir garé son véhicule sur la voie publique.

Par arrêt du 23 septembre 2003, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours interjeté contre la décision du 27 janvier 2003. Il a réduit l'amende à CHF 800.- et a fixé la durée de la suspension à un mois.

2. Le 7 mars 2003, M. L_____ a fait l'objet d'un rapport de dénonciation de la part de deux inspecteurs du service des autorisations et patentes du DJPS pour infraction au RLST. Il lui était reproché

d'avoir parké son véhicule sur la voie publique le 6 mars 2003 et de ne pas avoir apposé la carte d'identification à l'endroit approprié - i.e. sur le coin supérieur droit du pare-brise. Était également présent ce jour-là le directeur adjoint du service des autorisations et patentes.

Aux termes du rapport, M. L_____ a déclaré qu'il attendait un client d'une banque et qu'il n'avait pas besoin de mettre la carte, vu que les inspecteurs le connaissaient. Il s'est contenté de poser sa carte à l'envers sur le milieu du tableau de bord. Sur ces entrefaits, il a quitté les lieux.

3. Par pli du 20 juin 2003, le DJPS a informé M. L_____ que - compte tenu du dernier rapport de dénonciation ainsi que des infractions à la législation sur les taxis commises par lui à répétition reprises - sa carte professionnelle, tout comme son autorisation d'exploiter un service de taxis allaient lui être retirées. Une amende administrative lui serait également infligée. Le DJPS a invité M. L_____ à faire valoir son droit d'être entendu.

4. Par courrier du 17 juillet 2003, M. L_____ a expliqué au DJPS que, le 6 mars 2003, il avait transporté un client qui lui avait demandé de s'arrêter et de l'attendre près d'un bureau de change. Il avait parké son véhicule en un endroit conforme à la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01). En voyant arriver les inspecteurs, il avait pris peur et avait quitté les lieux, ce qui était compréhensible, eu égard aux précédents rapports de dénonciation dont il avait fait l'objet.

Il a soutenu que le RLST était anticonstitutionnel et violait le droit à la liberté économique.

5. Le 26 août 2003, le directeur adjoint du service des autorisations et patentes, a pris position sur le courrier du 17 juillet 2003, dans une note interne adressée au secrétaire adjoint du même service, s'étant trouvé en compagnie des inspecteurs le 6 mars 2003. Selon lui, l'allégation selon laquelle M. L_____ attendait un client ce jour-là ne résistait pas à l'examen, étant donné que personne n'était ressorti du bâtiment après le départ du taxi. Le directeur adjoint était demeuré sur place avec les inspecteurs après que M. L_____ eut quitté les lieux, afin de vérifier la

véracité de ses dires.

6. Par décision du 15 septembre 2003, le DJPS a infligé à M. L_____ une amende administrative de CHF 1'500.- et a prononcé le retrait de sa carte professionnelle pour violation des articles 26 alinéa 8 et 27 RLST. Le DJPS a pris en considération la pluralité des infractions commises par celui-ci; il a constaté que les sanctions prises à son encontre par le passé n'avaient produit aucun effet préventif.

7. Par acte du 9 octobre 2003, M. L_____ a recouru devant le Tribunal administratif contre la décision du 15 septembre 2003.

Il a soutenu que la loi sur les services des taxis ne contenait aucune norme régissant la profession de chauffeur de taxi sans droit de stationnement. L'article 33 LST - autorisant le Conseil d'Etat à édicter les dispositions nécessaires pour l'application de la loi - ne visait que les chauffeurs de taxis et les exploitants au bénéfice d'un permis de stationnement. Les dispositions du RLST applicables uniquement aux chauffeurs de taxis ne disposant pas de permis de stationnement ne reposaient donc sur aucune base légale valable.

Tant et aussi longtemps que les chauffeurs de taxis sans permis de stationnement se parquaient en conformité de la LCR, ils n'étaient pas amendables. L'obligation de rejoindre son emplacement par le trajet le plus direct, après avoir effectué sa dernière course, violait sa liberté économique.

M. L_____ était en droit de stationner sur la voie publique, étant en attente d'un client (art. 48 RLST).

La sanction prononcée par le DJPS se révélait en outre disproportionnée, compte tenu du fait que le recourant était marié et père de trois enfants.

8. Dans ses observations du 11 novembre 2003, le DJPS conclut au rejet du recours.

Il a fait valoir que le recourant était parqué le 6 mars 2003 sur la voie publique avec l'enseigne lumineuse de son taxi allumée, sans être parvenu à établir qu'il se trouvait dans l'attente d'un client. En

effet, les inspecteurs étaient demeurés sur place après le départ de M. L_____, mais n'avaient vu personne sortir du bâtiment où était censé s'être rendu le prétendu client.

En outre, le recourant n'avait pas appliqué sa plaque d'identification sur le pare-brise.

Se fondant sur l'arrêt du Tribunal administratif du 23 septembre 2003 précité, le DJPS a soutenu que les articles 26 alinéa 8 et 47 RLST, reposaient sur une base légale suffisante et n'enfreignaient pas la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101).

Compte tenu des cinq amendes administratives, tout comme des deux suspensions de sa carte professionnelle, le retrait de la carte constituait une sanction proportionnée.

9. Le 18 novembre 2003, le Tribunal administratif a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05) ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10)).
2. a. Selon le recourant, la LST ne contient pas de norme relative à la profession de chauffeur de taxi non titulaire d'un permis de stationnement. Il conteste en outre la validité des sanctions infligées aux chauffeurs de taxis sans permis de stationnement sur la base du RLST, au motif qu'elles ne reposent sur aucune base légale suffisante. Selon lui, le Conseil d'Etat n'a pas respecté la délégation législative de l'article 33 alinéa 1 LST. Il se prévaut d'une violation de sa liberté économique, garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale.

b. Le Tribunal administratif a déjà statué sur le mérite des arguments du recourant dans son arrêt du 23 septembre 2003 opposant les mêmes parties.

c. Il résulte d'une interprétation littérale, historique et téléologique de la LST que dite loi contient des dispositions concernant la profession de chauffeur de taxi sans permis de stationnement. En effet, la LST est conçue en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public ; dès lors, seuls les chauffeurs de taxis en possession d'un permis sont autorisés à stationner sur la voie publique. La loi serait détournée de son but si des chauffeurs dépourvus de permis de stationnement pouvaient parquer leur véhicule en-dehors des stations de taxis, sauf si leur véhicule est sans conteste possible hors service, c'est-à-dire qu'il n'est pas affecté au transport professionnel, mais à de pures activités non lucratives.

d. L'article 116 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst. - A 2 00) confère au Conseil d'Etat un pouvoir général d'édicter des règlements d'application des lois. L'article 33 alinéa 1 LST ne fait que rappeler ce pouvoir. Les articles 47 alinéa 1 et 3, ainsi que 26 alinéa 8 et 9 RLST n'ajoutent ni n'enlèvent quoi que ce soit aux prescriptions de la LST ; au contraire, ils ne font qu'exécuter la loi. Aucune délégation n'est donc nécessaire à leur édicition. Par conséquent, le Conseil d'Etat n'a pas outrepassé ses compétences en promulguant ces dispositions.

e. Le Tribunal fédéral a jugé conforme au droit à la liberté économique, l'article 9 alinéa 1 RLST, qui autorise le législateur à limiter le nombre maximal de permis de stationnement sur la voie publique, le corollaire étant nécessairement que les chauffeurs ne disposant pas d'un permis de stationnement doivent regagner leur emplacement une fois leur course effectuée (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.167/1999 du 25 mai 2000, consid. 1).

f. Il résulte de la jurisprudence précitée, dont le tribunal de céans n'entend pas s'écarter, que la LST régit bel et bien la profession de chauffeur de taxis ne disposant pas de permis de stationnement. En outre, contrairement à ce que prétend le recourant, les sanctions édictées par le Conseil d'Etat dans le RLST, à l'encontre desdits chauffeurs, se fondent sur une base légale suffisante; le grief d'anticonstitutionnalité doit être également rejeté.

3. Les chauffeurs de taxis sans permis de stationnement rejoignent leur emplacement après chaque

course par le trajet le plus direct (art. 26 al. 8 RLST). Ils ne s'arrêtent et ne se parquent pas sur la voie publique dans l'attente de clients (art. 47 al. 3 RLST).

a. Toutefois, ils sont autorisés à stationner sur la voie publique lorsqu'ils attendent un client déterminé qui a passé commande pour une course ou lorsqu'ils attendent un client qui a momentanément quitté le véhicule (art. 48 RLST).

b. Le recourant se prévaut de l'article 48 RLST. Il avait stationné son véhicule sur la voie publique, car un client lui avait demandé de l'attendre tandis qu'il se rendait dans l'établissement bancaire.

Selon le rapport de dénonciation du 7 mars 2003, l'attitude du recourant le 6 mars 2003 est surprenante : en effet, si celui-ci se trouvait ce jour-là en attente d'un client qui s'était absenté momentanément, il n'aurait pas quitté les lieux à la suite du contrôle, non seulement pour ne pas perdre ce prétendu client, mais aussi et surtout pour se disculper aux yeux des inspecteurs. En outre, contrairement à ce que le recourant soutient, il est parti après le contrôle des inspecteurs et non pas en voyant arriver ceux-ci - ceci ressort clairement du rapport. Un tel comportement est incohérent de la part de quelqu'un qui aurait eu l'occasion de démontrer son innocence. À ces éléments s'ajoute le fait que, d'après la note interne du 26 août 2003, personne n'est ressorti du bâtiment après que le recourant eut quitté les lieux, étant rappelé que tant les inspecteurs que le directeur adjoint étaient demeurés sur place quelques instants après le départ du taxi.

Les allégations du recourant au sujet d'un prétendu client qu'il était en train d'attendre le 6 mars 2003 se trouvent dépourvues de tout fondement. Il n'était donc pas autorisé à stationner sur la voie publique (art. 47 al. 3 RLST) et devait s'en retourner à son emplacement (art. 26 al. 8 RLST). C'est donc à bon droit que le DJPS a sanctionné le recourant (art. 29 LST).

4. a. Une plaque, visible de l'intérieur et d'un modèle agréé par le département, portant le nom du chauffeur, sa photographie et l'immatriculation du véhicule, est fixée sur le coin supérieur droit du pare-brise (art. 27 al. 1 RLST).

b. Le Tribunal fédéral a été très récemment amené à

examiner la constitutionnalité de l'obligation d'apposer la plaque d'identification, sous l'angle du droit à la liberté personnelle et du droit au respect de la sphère privée (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.682/2003 du 23 février 2004).

L'obligation imposée par l'article 27 alinéa 1 RLST ne constitue pas une atteinte grave à la sphère privée. Il n'est pas arbitraire de soutenir que cette disposition représente une base légale suffisante pour contraindre les chauffeurs de taxis à apposer une plaque d'identification (consid. 3.1. et 3.2.).

Comme le service des taxis relève d'une tâche d'intérêt public et que la profession est soumise à une autorisation de police et à un contrôle de l'Etat, il se justifie de faire prévaloir l'intérêt du client à connaître l'identité du chauffeur sur l'intérêt de ce dernier à préserver sa sphère privée (consid. 3.3).

Se penchant sur la mesure litigieuse sous l'angle de la proportionnalité, le Tribunal fédéral a considéré que l'obligation de fixer une plaque d'identification, visible à la fois de l'intérieur et de l'extérieur, comportant le numéro d'immatriculation du taxi, ainsi que le nom et la photographie du chauffeur, constitue une atteinte disproportionnée à la liberté personnelle de celui-ci (consid. 3.4.).

Eu égard à la jurisprudence précitée, il y a lieu de constater que la décision dont est recours, en ce qu'elle sanctionne le recourant pour infraction à l'article 27 alinéa 1 RLST viole le droit fédéral et doit être annulée.

5. a. En cas de violation de la LST ou de son règlement d'exécution, le DJPS peut prononcer la suspension de la carte professionnelle pour une durée de dix jours à six mois ou encore le retrait de la carte professionnelle (art. 29 al. 1 LST). Indépendamment du prononcé des sanctions précitées, le DJPS peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint la loi ou le règlement (art. 31 al. 1 LST).
- b. Les amendes administratives sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer de manière claire des amendes du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), qui peuvent également être

infligées par une autorité administrative en première instance (ATA L_____ du 23 septembre 2003; L_____ du 15 janvier 2002; Pierre MOOR, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2ème édition, Berne 2002, p. 141 n. 1.4.5.; Peter NOLL et Stefan TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 5ème édition, Zurich, 1998, p. 40 ; Charles André JUNOD, Infractions administratives et amendes d'ordre in Semaine judiciaire 1979 165 (169-171)).

S'agissant de fixer la quotité de la peine, il y a lieu de faire application des principes généraux régissant le droit pénal (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.531/2002 du 27 mars 2003, publié in RDAF 2004 I 75, confirmant sur ce point un ATA B. du 27 août 2002 ; R.C. du 25 février 2004 ; C. du 18 février 1997). Ainsi, vertu de l'article 1 alinéa 2 de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1981 (LPG - E 3 1), les dispositions générales du Code pénal sont applicables aux infractions punies par le droit pénal réservé au canton, pour autant qu'il n'y est pas dérogé par la LPG. L'article 24 LPG déclare inapplicable aux contraventions prévues par les lois pénales du canton les articles 13, 14, 15, 48, 49, 50, 57 et 103 CP. L'article 63 CP dispose que la peine doit être fixée d'après la culpabilité du délinquant, en tenant compte des mobiles, des antécédents et de la situation personnelle de ce dernier.

c. La punissabilité du contrevenant exige que celui-ci ait commis une faute (Arrêt 1P.531/2002 précité ; ATF 101 Ib 33 consid. 3; ATA R. C. du 25 février 2004 ; Pierre MOOR, op. cit., p. 1.4.5.), fût-ce sous la forme d'une simple négligence. La sanction doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA R. C. du 25 février 2004 ; P. du 5 août 1997). Matériellement, malgré l'aspect de répression individuelle qu'une mesure peut prendre, l'administration doit non seulement veiller au respect du droit par ceux qui en tirent avantage, mais aussi particulièrement lorsque la violation est grave, manifester sa vigilance par la sévérité de la sanction qu'elle prononce. (ATF 111 Ib 213 ; 103 Ib 126 ; 100 la 36 ; Pierre MOOR, op. cit., p. 118 n. 1.4.3.1.). Quand bien même le principe de la proportionnalité doit être respecté et l'amende administrative doit être mesurée d'après les circonstances du cas, la sévérité s'impose pour détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (ATF 100 la 36).

Selon la jurisprudence, l'autorité qui prononce une amende administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation; ce n'est qu'en cas d'excès que le Tribunal administratif la censure (ATA R. C. du 25 février 2004 et la jurisprudence citée).

6. En l'espèce, le DJPS a infligé au recourant une amende de CHF 1'500.- et a prononcé le retrait de sa carte professionnelle pour n'avoir pas apposé une plaque d'identification sur son véhicule (art. 27 al. 1) et pour avoir parké son taxi sur la voie publique (art. 26 al. 8 RLST).

a. Faute par l'article 27 alinéa 1 RLST d'être conforme au droit fédéral (cf. supra consid. 4b.), le recourant ne saurait être sanctionné pour violation de cette disposition légale.

b. Il y a donc lieu de fixer la peine afférent à la seule violation de l'article 26 alinéa 8 RLST.

Le recourant, bien que ne disposant de sa carte professionnelle que depuis 1998, a déjà été sanctionné à cinq reprises (toutes au cours des trois dernières années). En particulier, sa carte professionnelle lui a déjà été retirée en deux occasions, la première pour 10 jours et la deuxième pour un mois. À chaque fois, il lui a été notamment reproché une violation de l'article 26 alinéa 8 RLST. Le recourant se moque éperdument du fait qu'il ne dispose d'aucune autorisation de stationnement. Son comportement consistant à persister à parker son taxi sur la voie publique, nonobstant l'interdiction qui lui est faite, démontre sa volonté de violer la loi. Une telle attitude ne saurait être tolérée. Les sanctions prises à son encontre par le DJPS - en particulier les deux suspensions de sa carte professionnelle - auraient dû le dissuader de récidiver; elles n'ont pas eu l'effet escompté. Refusant de se soumettre à la législation malgré de nombreux avertissements, le recourant doit être sanctionné sévèrement.

Le Tribunal administratif juge toutefois que le retrait de la carte professionnelle, qui forme la sanction la plus sévère, constitue une mesure disproportionnée au regard de la faute du recourant, à qui il sera infligé une suspension de sa carte professionnelle pour une durée de trois mois et l'amende sera réduite de CHF 1'500.- à CHF 1'000.-.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis.

En outre, succombant partiellement, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant. Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- lui sera allouée à charge de l'intimé (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 octobre 2003 par Monsieur L. _____ contre la décision du Département de justice, police et sécurité du 15 septembre 2003;

au fond :

l'admet partiellement;

annule la décision du 15 septembre 2003 en ce qu'elle ordonne le retrait de la carte professionnelle de M. L. _____;

prononce la suspension de la carte professionnelle de M. L. _____ pour une durée de trois mois;

réduit à CHF 1'000.- le montant de l'amende;

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

lui alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.-;

communiquera le présent arrêt à Me Jean-Charles Sommer, avocat du recourant, ainsi qu'au département de justice, police et sécurité.

Siégeants : M. Paychère, président, M. Thélin, Mme Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.: le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci