

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2875/2015-TAXIS

ATA/810/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 septembre 2016

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Jean-Charles Sommer, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ bénéficie, depuis le 16 mai 2000, d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public, immatriculé GE 1_____.
- 2) Le 28 décembre 2013, à 20h51, la police a constaté, à l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG), que M. A_____ avait refusé de transporter un client en violation des art. 45 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) et 47 du règlement d'exécution de LTaxis du 4 mai 2005 (RTaxis - H 1 30.01). Ce constat a fait l'objet d'un rapport établi par la police le 29 décembre 2013, d'après lequel M. A_____ avait déclaré qu'il « ne [voulait] pas utiliser le siège pour enfant que l'agent PROTECTAS [lui] propos[ait] » et que « sinon [il] risqu[ait] de ne pas pouvoir accepter d'autres courses à cause de cet objet encombrant dans [son] véhicule ».
- 3) Le 28 février 2014, le service du commerce (ci-après : Scom) a informé l'intéressé qu'une sanction et/ou une mesure administrative était envisagée à son encontre et l'a invité à exercer son droit d'être entendu, au motif que les services de police lui avaient communiqué, dans un rapport de dénonciation du 29 décembre 2013, un refus de sa part d'effectuer une course au départ de l'AIG, station « Arrivée », le 28 décembre 2013 à 20h51, en violation des art. 39 al. 1 LTaxis et 23 al. 2 RTaxis.
- 4) Sur demande du conseil de l'intéressé, le Scom lui a, le 14 mars 2014, transmis ledit rapport et prolongé le délai imparti pour ses observations.
- 5) Le 25 mars 2014, M. A_____, par le biais de son conseil, a demandé le classement de son dossier. Il contestait partiellement ses déclarations à la police telles que retranscrites dans le rapport du 29 décembre 2013, en soulevant les arguments suivants. Il n'était pas en tête de la file d'attente. Il appartenait au chauffeur le précédant de prendre en charge les clients concernés. Invoquant la législation fédérale, il était dans l'obligation de refuser la course, faute de disposer d'un siège pour enfant « approprié ». Les art. 23 al. 3 et 4 RTaxis ne pouvaient pas justifier une éventuelle sanction car il s'agissait de normes d'organisation et non d'une « incrimination à caractère pénal », l'art. 23 al. 2 RTaxis étant irrelevante.
- 6) Par décision du 28 avril 2014, le Scom a infligé à l'intéressé, pour les faits susmentionnés, une amende de CHF 400.-, au motif qu'il avait refusé, en violation des art. 39 al. 1 LTaxis et 23 al. 2 RTaxis, de prendre en charge des clients au départ de la station « Arrivée » de l'AIG invoquant l'absence de siège pour enfant alors que l'agent Protectas lui en avait mis un à disposition.

- 7) Suite au recours de l'intéressé du 23 mai 2014 contre ladite décision, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a, par arrêt du 19 mai 2015 (ATA/480/2015), admis partiellement le recours, annulé la décision du 28 avril 2014 et renvoyé la cause au Scm pour nouvelle décision au motif que ce dernier n'avait pas requis le préavis de la commission de discipline prévue à l'art. 48 LTaxis (ci-après : la commission) avant le prononcé de l'amende infligée.
- 8) Le 29 mai 2015, le Scm a soumis l'amende de CHF 400.- envisagée à l'encontre de M. A_____ pour les faits précités, à la commission qui l'a préavisée positivement le 4 juin 2015.
- 9) Par nouvelle décision du 30 juillet 2015, annulant et remplaçant celle du 28 avril 2014, le Scm a infligé, pour les mêmes faits et les mêmes motifs, à l'intéressé une amende de CHF 400.-, soumise au préavis de la commission sans précision du contenu, favorable ou non, de ce dernier.
- 10) Le 27 août 2015, M. A_____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative en concluant à son annulation pour les motifs exposés dans la partie en droit.
- 11) Le 9 octobre 2015, le Scm a conclu au rejet du recours.
- 12) Le 9 novembre 2015, le recourant a persisté dans ses conclusions.
- 13) Sur quoi, 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 recourant invoque d'abord une violation de son droit d'être entendu, sous deux angles. Premièrement, il se plaint de ne pas avoir été directement entendu par la commission, dont il n'aurait pas manqué de convaincre les membres, l'identité de ces derniers ne lui étant par ailleurs pas connue. Deuxièmement, il n'avait pas reçu copie du préavis de la commission, que le Scm n'avait pas mentionné dans la décision litigieuse. Enfin, dans sa réplique, il considère légèrement la procédure de consultation selon le dossier de la commission, celle-ci devant être mieux informée que par un simple courrier qu'il qualifie de lacunaire vu l'absence de transmission du rapport de police, de la prise de position du chauffeur et de toute autre information.

a. Les parties ont le droit d'être entendues par l'autorité compétente avant que ne soit prise la décision (art. 41 phr. 1 LPA), étant précisé qu'elles ne peuvent prétendre à une audition verbale sauf dispositions légales contraires (art. 41 phr. 2 LPA). De plus, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 ; 138 V 125 consid. 2.1 ; 137 II 266 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; ATA/235/2014 du 8 avril 2014 consid. 4a).

b. Au stade non contentieux d'une procédure administrative, le droit de consulter le dossier s'exerce en principe sur demande (ATF 132 V 387 consid. 6.2 ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^{ème} éd., 2013, n. 498 ; Marc HÄUSLER/Reto FERRARI-VISCA, *Das Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren*, Jusletter 08.08.2011, n. 15) ; ce qui ressort aussi implicitement des art. 44 et 45 LPA, ce dernier parlant notamment de refus de l'autorité d'accorder la consultation du dossier. L'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans sa décision est toutefois tenue d'en aviser les parties (ATF 132 V 387 consid. 3.1 ; 124 II 132 consid. 2b et les arrêts cités ; ATA/235/2014 précité consid. 4b).

c. En l'espèce, aucune disposition spéciale n'accorde au recourant un droit à être entendu personnellement par la commission. Par ailleurs, les membres de celle-ci sont nommés par le Conseil d'État (art. 48 al. 2 LTaxis), de sorte qu'il s'agit d'une information publique et accessible, que le recourant pouvait - s'il l'avait demandée - aisément obtenir, notamment auprès du Scm. De plus, il n'est pas contesté que la commission n'est pas l'autorité compétente pour rendre la décision litigieuse, étant donné que sa prérogative est limitée à l'émission d'un préavis, à valeur consultative et ne liant pas le département (art. 48 al. 1 LTaxis). Or, l'art. 41 LPA prévoit explicitement que le droit d'être entendu s'exerce devant l'autorité compétente, à savoir dans le cas présent le département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département), soit pour lui le Scm (art. 45 LTaxis et 1 al. 1 RTaxis). Le droit d'être entendu de l'intéressé n'a, sous cet angle, donc pas été violé.

Quant au fait que l'intéressé n'a pas reçu copie du préavis de la commission, il ne saurait constituer, au vu des circonstances du cas d'espèce, une violation de son droit d'être entendu, dans la mesure où le recourant n'ignorait pas qu'une telle pièce devait, suite à l'ATA/480/2015, être sollicitée par l'autorité intimée et

figurer au dossier, dont l'accès ne lui a d'ailleurs pas été refusé, ce dont l'intéressé ne se prévaut au demeurant pas. Certes, il aurait été plus utile que le contenu du préavis figure expressément dans la décision litigieuse, mais le défaut de cette information ne viole pas le droit d'être entendu du recourant qui avait, d'une part, été informé, déjà en février 2014, de l'intention du Scm de le sanctionner pour les faits survenus le 28 décembre 2013 à l'AIG, le préavis de la commission validant au surplus la sanction préconisée par le Scm. D'autre part, l'intéressé a pu faire valoir ses arguments tant devant l'autorité intimée le 25 mars 2014 que dans la première procédure de recours ainsi que dans la présente procédure.

Enfin, quant à la critique sur la manière de procéder entre le Scm et la commission pour la détermination du préavis de celle-ci, comme le relève à juste titre l'autorité intimée dans sa réponse, cette question a déjà été traitée dans l'ATA/1012/2015 du 29 septembre 2015 de la chambre de céans (consid. 6c). Si cette dernière a regretté le fait que les membres de la commission se limitent à avaliser le préavis, concis, du Scm, sans prendre connaissance du dossier, elle a néanmoins estimé qu'il était de la responsabilité desdits membres d'émettre un préavis conforme à la loi et à l'entier du dossier et que l'avis consultatif de la commission précédant la prise de décision définitive du Scm répondait à la notion de préavis. La procédure mise en place et décrite dans le procès-verbal de la séance de la commission du 14 novembre 2014, applicable pour les demandes de préavis futures de la commission, était conforme aux exigences légales et réglementaires. Aucun des éléments invoqués dans la présente affaire par le recourant ne conduit à une autre conclusion que celle de l'arrêt précité de 2015, le fait que la demande de préavis n'ait pas été accompagnée de toutes les pièces du dossier n'a, en l'espèce, pas empêché les membres de la commission de les consulter, le cas échéant de demander au Scm de les leur transmettre afin de pouvoir rendre le préavis après avoir pris connaissance de tous les éléments du dossier. Dans la mesure où la décision litigieuse a été rendue après le préavis de la commission, dont les membres pouvaient, s'ils le souhaitaient, consulter le dossier du recourant, le droit d'être entendu de ce dernier n'a, pour ce motif, pas non plus été violé.

- 3) Sur le fond, reprenant les arguments invoqués le 25 mars 2014 devant l'autorité intimée, le recourant conteste le principe de l'amende. Il considère n'avoir commis aucun manquement à ses obligations de chauffeur de taxi, faute de devoir avoir un siège pour enfant dans son véhicule et d'avoir, lors de l'événement litigieux, disposé d'un siège pour enfant adéquat.

a. La loi 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 LTaxis).

b. Les taxis doivent accepter toutes les courses, quel que soit le lieu de prise en charge ou de destination dans le canton (art. 39 al. 1 LTaxis). Lorsqu'ils sont en attente de clients dans une station de taxis, les chauffeurs de taxis sont tenus d'accepter toute course sollicitée directement par un client, quel que soit le lieu de destination dans le canton. Sont réservées les exceptions des al. 3 et 4, non pertinentes en l'espèce, et l'obligation de l'art. 23 al. 2 à l'AIG (art. 47 al. 1 RTaxis).

Concernant plus spécifiquement l'AIG, l'accès aux stations de taxis de l'AIG pour la prise en charge de clients au niveau « Arrivées » est réservé aux seuls taxis de service public (art. 23 al. 1 RTaxis). Les chauffeurs qui accèdent à la station au niveau « Arrivées » s'engagent à accepter le paiement de la course soit par carte de crédit, soit en euros ou en dollars américains, et à se rendre à toute destination dans un rayon de 50 km (art. 23 al. 2 RTaxis). Les milieux professionnels s'organisent afin qu'un nombre suffisant de taxis se rendant à l'aéroport soient munis ou équipés d'un moyen d'encaissement par carte de crédit ou de paiement électronique (art. 23 al. 3 let. a RTaxis), de l'équipement nécessaire à desservir les stations de sports d'hiver (let. b), de sièges pour enfants (let. c). Si le service constate que les milieux professionnels ne sont pas suffisamment organisés pour offrir aux passagers de l'AIG les prestations de l'al. 3 et que la prise en charge des clients est perturbée par des refus de course ou est difficile, il peut limiter l'accès à la station aux seuls exploitants de taxis répondant aux exigences de l'al. 3. Une carte permettant d'actionner une barrière leur est délivrée (art. 23 al. 4 RTaxis).

Le Scm, dans sa réponse, indique, sans être remis en cause par le recourant, que l'association des taxis de service public (ci-après : ATSP) met des sièges pour enfants, conformément à l'obligation découlant de l'art. 23 al. 3 let. c RTaxis, à disposition des chauffeurs de taxi, au guichet de l'AIG tout au long de l'année et, pendant la période hivernale allant de mi-décembre à fin avril, dans la guérite des agents Protectas.

c. Le département, soit pour lui le Scm (art. 1 al. 1 et 2 RTaxis), peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la LTaxis ou de ses dispositions d'exécution (art. 45 al. 1 LTaxis). Une commission de discipline, formée des représentants des milieux professionnels, des organes de police et de la direction générale des véhicules, est appelée à donner son préavis sur les mesures et sanctions administratives prononcées par le département. Ses préavis ont valeur consultative et ne lient pas le département (art. 48 al. 1 LTaxis). Selon l'art. 74 al. 3 RTaxis, pour les infractions impliquant des amendes en application de l'art. 45 de la

LTaxis, le préavis de la commission peut être donné au service par la seule approbation d'un barème.

d. De jurisprudence constante, la chambre de céans accorde généralement une pleine valeur probante aux constatations figurant dans un rapport de police, établi par des agents assermentés (ATA/871/2015 du 25 août 2015 consid. 3c et les références citées), sauf si des éléments permettent de s'en écarter. En procédure administrative, tant fédérale que cantonale, la constatation des faits est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves (art. 20 al. 1 phr. 2 LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2011 du 12 avril 2011 consid. 3.3 ; ATA/871/2015 précité consid. 3c et les références citées). Le juge forme ainsi librement sa conviction en analysant la force probante des preuves administrées et ce n'est ni le genre, ni le nombre des preuves qui est déterminant, mais leur force de persuasion (ATA/871/2015 précité consid. 3c et les références citées).

e. En l'espèce, le recourant ne conteste pas le fait qu'il a, le 28 décembre 2013, au départ de la station « Arrivée » de l'AIG, refusé de transporter des clients. Le fait qu'il n'était pas le premier chauffeur dans la file d'attente, et son appréciation quant à l'obligation du chauffeur le précédant sur la prise en charge litigieuse ne sont pas pertinents, dans la mesure où l'art. 39 al. 1 LTaxis pose, envers chaque chauffeur de taxi de service public, l'obligation d'accepter « toutes les courses » et que l'art. 47 al. 1 RTaxis précise l'obligation d'accepter « toute course sollicitée directement par un client ». En outre, le recourant n'invoque pas que la destination des clients l'ayant sollicité le conduisait à sortir d'un rayon de 50 km de sorte que l'exception de l'art. 23 al. 2 RTaxis à l'obligation de prise en charge n'entre pas en ligne de compte. Quant à l'argument consistant à justifier le refus de la course par l'absence de siège pour enfant « approprié », il n'emporte pas, en l'espèce, la conviction de la chambre administrative. D'une part, il ne fait pas partie des explications déclarées, le jour de l'événement litigieux, par l'intéressé à la police. D'autre part, ce dernier ne remet, à aucun moment, en cause la mise à disposition de sièges pour enfants par l'ATSP à l'AIG, conformément à l'art. 23 al. 3 let. c RTaxis, ni d'ailleurs le fait qu'un agent Protectas lui a offert, lors de l'événement litigieux, un siège pour enfant. Dans ces circonstances et vu les déclarations de l'intéressé à la police au moment des faits en cause, il est peu crédible que le siège pour enfant offert au recourant n'ait pas été adéquat au transport des clients l'ayant sollicité.

Enfin, s'agissant de l'argumentation relative aux art. 23 al. 3 et 4 RTaxis, elle ne justifie pas le refus du recourant d'effectuer la course litigieuse. Certes, en l'état actuel, les chauffeurs de taxi de service public situés à l'AIG n'ont pas d'obligation de disposer, de manière permanente, dans leur propre véhicule de sièges pour enfants adéquats. Par contre, cet élément ne leur permet pas de refuser, pour ce même motif, une course, dans la mesure où de tels sièges sont

mis, par l'ATSP, à leur disposition à l'AIG, ce que le recourant ne pouvait, au vu de son métier et de l'intervention - non contestée - de l'agent Protectas, ignorer et qu'il ne conteste d'ailleurs pas. La qualification - qu'il n'a y en l'espèce pas lieu de préciser - des al. 3 et 4 de l'art. 23 RTaxis ne change ainsi rien à l'obligation des chauffeurs de taxi de service public, prévue à l'art. 39 al. 1 LTaxis et complétée par l'art. 47 al. 1 RTaxis, ce d'autant plus que l'accès aux stations de taxis de l'aéroport pour la prise en charge de clients au niveau « Arrivées » est réservé aux seuls taxis de service public (art. 23 al. 1 RTaxis).

Par conséquent, le refus d'effectuer la course litigieuse le 28 décembre 2013 à l'AIG constitue une violation, par le recourant, de son obligation découlant des art. 39 al. 1 LTaxis et 47 al. 1 RTaxis, aucune circonstance du cas d'espèce ne justifiant un tel refus. Le recours doit donc être rejeté sur ce point et la décision litigieuse confirmée.

- 4) Quant à la quotité de l'amende, qui n'est pas contestée par le recourant, elle se fonde sur l'art. 45 al. 1 LTaxis, qui prévoit une fourchette entre CHF 100.- et CHF 20'000.- pour les infractions à la LTaxis ou à ses dispositions d'exécution.

a. 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/1012/2015 précité consid. 6 et les références citées). 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 3 et 107 CP). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. 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. Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; ATA/1012/2015 précité consid. 6 et les références citées).

b. Dans une affaire récente (ATA/1012/2015 précité), la chambre de céans a estimé qu'une amende de CHF 400.- infligée à un chauffeur de taxi, pour avoir refusé une course à l'AIG, respectait le principe de la proportionnalité et n'excédait pas le large pouvoir d'appréciation accordé au Scm par la loi, vu l'absence d'antécédents du chauffeur de taxi et l'importance de veiller à un service de taxis de qualité, notamment aux abords de l'AIG et pour de brefs trajets.

c. En l'espèce, le montant de CHF 400.- de l'amende infligée au recourant pour avoir, sans raisons valables, refusé une course au départ de la station « Arrivées » de l'AIG, respecte le principe de la proportionnalité et ne constitue pas un abus du pouvoir d'appréciation du Scm, vu l'absence d'antécédents de l'intéressé et l'importance d'assurer un service de taxis de qualité à l'AIG. La décision litigieuse doit donc, sur ce point, également être confirmée.

5) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 250.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 août 2015 par Monsieur A_____ contre la décision du Service du commerce du 30 juillet 2015 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communiquera le présent arrêt à Me Jean-Charles Sommer, avocat du recourant, ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : Mme Junod, présidente, MM. Dumartheray et Verniory juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :