

lère section

_____ du 21 octobre 2003

dans la cause

Monsieur M. D.

représenté par Me Jean-Charles Sommer, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE JUSTICE, POLICE ET SÉCURITÉ

EN FAIT

1. Monsieur M. D. est titulaire du permis de conduire de la catégorie D1, servant au transport professionnel de personnes depuis le 30 octobre 1995, et de la carte professionnelle de chauffeur de taxi depuis le 20 novembre 1995. Il a été autorisé le 3 février 1997 à exploiter un service de taxis sans permis de stationnement.
2. Par trois fois, au printemps 2002, M. D. a été sanctionné par le département de justice et police (ci-après : le département) pour diverses infractions au règlement d'exécution de la loi sur le service des taxis du 8 décembre 1999 (RLST - H 1 30.01). Les décisions prononçant des amendes de CHF 100.-, CHF 400.- et CHF 100.- sont entrées en force.
3. Depuis septembre 2002, le taxi de M. D. a fait l'objet de constats des inspecteurs du service des autorisations et patentes à cinq reprises.

- Le 5 septembre 2002, le taxi était stationné sur la station de taxis "Môle" et le chauffeur se trouvait dans la centrale d'appel "Wilson" située en face de la station. M. D. s'est montré étonné de faire l'objet d'un contrôle un jour férié (Jeûne genevois). Invité par le département à s'expliquer, M. D. a répondu qu'il avait été appelé à la centrale pour prendre un colis à livrer, qu'il n'était pas garé sur la station de taxis, mais arrêté devant la centrale "Wilson" pour une course commandée.

- Le 27 novembre 2002, le taxi était stationné sur la voie publique à la rue des Pâquis. M. D. n'était pas à proximité de son véhicule. Lors d'un second passage des inspecteurs 15 minutes plus tard, le taxi était toujours au même endroit, avec l'enseigne sur le toit. Dans ses explications à l'intention du département, M. D. a indiqué s'être rendu dans une teinturerie pour y chercher des vêtements et s'être effectivement garé brièvement sur la voie publique.

- Le 2 décembre 2002, le taxi était stationné à la rue du Môle, le chauffeur n'était pas à proximité de son véhicule et l'enseigne était sur le toit. M. D. a expliqué qu'il était en attente d'un client qui avait

commandé une course pour le Grand-Saconnex.

- Le 9 décembre 2002, le taxi était stationné à la rue des Pâquis et le chauffeur ne se trouvait pas à proximité. M. D. a contesté avoir été en infraction.

- Le 19 décembre 2002, le taxi était stationné à la rue du Môle, le chauffeur n'était pas à proximité de son véhicule et l'enseigne était sur le toit. M. D. a contesté avoir commis une infraction.

4. Ces cinq constats ont donné lieu à trois décisions.

- Le 21 décembre 2002, le département a infligé à M. D. une amende de CHF 400.- et a prononcé la suspension pour 10 jours de sa carte professionnelle, pour violation des articles 26 alinéa 8 et 47, alinéas 1 et 3 RLST, le 5 septembre 2002.

- Le 29 janvier 2003, le département a infligé à M. D. une amende de CHF 800.- et a prononcé la suspension de sa carte professionnelle pour une durée d'un mois, suite aux infractions des 27 novembre et 2 décembre 2002 (mêmes violations du RLST).

- Le 28 mars 2003, le département a infligé à M. D., pour les mêmes infractions commises les 9 et 19 décembre 2002, une amende de CHF 1'600.- et la suspension de sa carte professionnelle durant trois mois.

5. Par actes des 6 janvier, 10 février et 10 avril 2003, M. D. a recouru contre ces trois décisions (causes A/60/2003, A/208/2003, A/597/2003). Selon lui, la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999 (LST - H 1 30.01) ne contenait aucune disposition concernant les taxis sans droit de stationnement. En conséquence, le Conseil d'Etat aurait excédé la délégation de la loi et légiféré sans base légale en édictant dans le RLST des dispositions s'appliquant aux chauffeurs sans autorisation de stationnement. Il se plaignait en outre, et sans autre explication, d'une violation de la liberté du commerce. Il a relevé également une violation du principe de proportionnalité, les sanctions attaquées étant manifestement trop sévères compte tenu de sa situation familiale (divorcé, père de trois enfants) et de ses revenus. Il a nié encore la compétence des agents du service des autorisations et patentes pour dresser les rapports de dénonciation. Enfin, il a affirmé que le stationnement du taxi était justifié :

- Les 5 septembre et 2 décembre 2002 par des courses commandées (art. 48 RLST).

- Les 27 novembre, 9 et 19 décembre 2002 par le fait qu'il n'était pas en service (art. 51 RLST).

Il a conclu à l'annulation des décisions attaquées.

6. Le département a maintenu intégralement la version des faits rapportés par les agents du service des autorisations et patentes et conclut au rejet des recours. Il a affirmé en outre que les inspecteurs du service des autorisations et patentes, dûment assermentés, étaient compétents pour établir les rapports de dénonciation, et il a relevé que les déclarations du recourant variaient passablement et n'étaient de ce fait pas crédibles.

A propos de la notion d'attente commandée (art. 48 RLST), le département a précisé qu'elle ne pouvait pas s'appliquer à des situations où le chauffeur quittait son véhicule. Quant au stationnement sur la voie publique prévu par l'article 51 RLST, il supposait que ni le véhicule, ni le conducteur ne soient à disposition de la clientèle, ce qui impliquait notamment que l'enseigne soit démontée ou cachée.

EN DROIT

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (art. 56A 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. Se rapportant à des causes juridiques identiques, les recours seront joints en application de l'article 70 alinéa 1 LPA.
3. La contestation d'une décision du 26 avril 2002, par lettre du 20 mars 2003, ne saurait être examinée par le tribunal de céans, cette décision étant entrée en force.
4. Selon le recourant, la LST ne contient aucune disposition particulière relative à l'exercice de la

profession de chauffeur de taxi sans droit de stationnement. Il en conclut que l'article 33 LST n'autorise le Conseil d'Etat qu'à édicter des règles concernant les chauffeurs de taxi au bénéfice d'un permis de stationnement. Ainsi, les dispositions du RLST concernant les chauffeurs sans permis de stationnement sortiraient du cadre de la délégation législative prévue à l'article 33 alinéa 1 LST et auraient été en conséquence adoptées sans base légale.

Le tribunal a déjà jugé que les dispositions de la LST concernent bien les chauffeurs de taxi avec et sans permis de stationnement (ATA L. du 23 septembre 2003).

Au vu du texte de la loi, des travaux préparatoires et des buts qu'elle poursuit, le tribunal estime que son interprétation littérale, historique et téléologique permet de conclure que les chauffeurs de taxi dépourvus de permis de stationnement ne sont pas autorisés à stationner sur la voie publique, laquelle comprend notamment les stations de taxis. En effet, le but de réguler l'utilisation du domaine public et d'en assurer la fluidité et la sécurité en assignant des places spécifiques pour les taxis et en limitant le nombre de permis de stationnement serait totalement éludé s'il suffisait aux chauffeurs sans permis de stationnement, pour respecter les prescriptions légales en la matière, de parquer leur véhicule en dehors des stations de taxi.

5. Le recourant invoque l'absence de base légale suffisante dans la LST pour permettre au Conseil d'Etat d'édicter des règles concernant les chauffeurs de taxi sans permis de stationnement, et plus particulièrement les articles 26 alinéa 8 et 47 alinéas 1 et 3 RLST.

Ces dispositions n'ajoutent et n'enlèvent rien aux prescriptions de la LST, en particulier à ses articles 8 et 9 qui instituent le système des permis de stationnement et le principe de la limitation de ces permis. Elles ne font que les concrétiser en tirant les conclusions nécessaires à leur application. Il découle en effet clairement de la loi que le stationnement sur la voie publique n'est possible que dans le cadre des stations de taxi réservées aux taxis bénéficiaires d'un permis de stationnement. Il en résulte que les taxis sans permis de stationnement doivent regagner leur emplacement après chaque course et ne peuvent stationner sur la voie

publique en attente de clients, à moins bien sûr qu'ils ne soient hors service (auquel cas ils n'attendent pas de clients).

Ainsi, les normes secondaires prévues par ces dispositions ne font qu'exécuter les prescriptions de la LST, elles ne viennent en aucun cas se substituer à cette dernière. Aucune délégation législative n'est dès lors nécessaire à l'édiction des dispositions en cause. L'argument du recourant est en conséquence infondé (ATA L. du 23 septembre 2003).

6. Le recourant invoque l'inconstitutionnalité de la norme prescrivant que les chauffeurs de taxi sans permis de stationnement rejoignent leur emplacement après chaque course par le trajet le plus direct (art. 26 al. 8 RLST). Cette disposition violerait selon lui la liberté du commerce et de l'industrie (art. 27 de la Constitution fédérale - RS 101).

Outre le fait que le recourant ne dit pas en quoi cette norme violerait ledit principe constitutionnel, son allégation tombe à faux.

Le Tribunal fédéral a encore récemment reconnu au législateur cantonal le droit, au regard de la liberté du commerce et de l'industrie, de limiter le nombre de places réservées aux taxis, pour autant qu'il ne soumette pas la profession à un numerus clausus déterminé par les besoins du public (ATF non publié du 25 mai 2000, cause 2P.167/1999, consid. 2a). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral admet la constitutionnalité de l'article 9 alinéa 1 LST (ibid., consid. 3d). La norme d'exécution qui prévoit que les taxis sans droit de stationnement rejoignent leur emplacement dès leur course terminée (art. 26 al. 8 RLST) doit dès lors être considérée comme respectant l'article 27 de la Constitution fédérale (ATA L. du 23 septembre 2003).

7. Le recourant conteste la compétence des inspecteurs du service des autorisations et patentes pour dresser un rapport de dénonciation pour violation de la LST ou du RLST.

Les inspecteurs qui établissent ces rapports sont assermentés. Ils procèdent à un contrôle hebdomadaire des stations de taxi. Leur service dépend du secrétariat général du département de justice, police et sécurité qui prend les décisions en matière de sanctions pour

violation de la LST ou du RLST. Le tribunal de céans ne voit pas sur quelle base leur compétence pourrait être mise en cause. L'argument du recourant est donc infondé.

8. Le recourant invoque dans deux cas l'article 48 RLST pour affirmer que le stationnement de son taxi sur la voie publique était admissible.

Selon l'article 48 RLST et en dérogation à l'interdiction générale énoncée à l'article 47 RLST, le stationnement sur la voie publique est admis lorsque les chauffeurs de taxi sont en attente commandée, c'est-à-dire lorsqu'ils attendent un client déterminé qui a passé commande pour une course.

a) A ce propos, le rapport de dénonciation concernant le 5 septembre 2002 ne fait état d'aucune allégation relative à une course commandée. Il ne mentionne que la surprise du recourant d'être contrôlé un jour férié. Ce n'est qu'à la suite d'une possible sanction que celui-ci a contesté les faits. En l'absence d'éléments permettant de corroborer ses dires, c'est la version telle que protocolée par un agent assermenté qui doit être retenue.

b) Le 2 décembre 2002, le taxi était stationné sur la voie publique, bonbonne sur le toit, et le chauffeur ne se trouvait pas à proximité du véhicule. Le recourant explique qu'il était en attente d'un client qui avait commandé une course.

La question qui doit être tranchée est de savoir si un chauffeur en attente commandée peut quitter son véhicule. A l'occasion d'une course commandée, le chauffeur vient à l'heure fixée pour la course et attend son client d'un instant à l'autre. Cela exclut donc de quitter le véhicule ou tout au moins ses abords immédiats.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant n'était pas à proximité du véhicule au moment du contrôle. On ne peut donc pas retenir la notion d'attente commandée. Cette conclusion rend superflue l'audition du témoin demandée par le recourant. En effet, même si cette personne avait commandé un taxi, le recourant avait dû arriver avant l'heure convenue pour pouvoir se permettre de quitter son taxi. Au moment du contrôle, il n'était donc pas encore en attente commandée. La violation de l'article 47 alinéas 1 et 3

RLST doit être retenue.

9. Dans trois situations, le recourant invoque l'article 51 RLST pour justifier le stationnement de son taxi sur la voie publique.

L'article 51 RLST prévoit que le stationnement hors service des taxis ne peut se faire sur la voie publique que si les véhicules et leurs conducteurs ne sont plus à la disposition de la clientèle. L'article 42 alinéa 2 précise que l'enseigne est cachée ou démontée lorsque le taxi n'est plus en service.

a) Le 27 novembre 2002, le recourant reconnaît s'être brièvement garé sur la voie publique afin d'aller chercher des vêtements dans une teinturerie, mais il considère que son taxi était hors service. Il estime qu'on ne saurait exiger de lui qu'à chaque arrêt pour des raisons personnelles, il démonte sa bonbonne bleue, ce pour des motifs techniques.

On ne voit pas quels problèmes techniques peuvent se poser pour disposer dans le taxi d'un cache adapté à placer simplement sur l'enseigne en cas de besoin, en particulier lorsque l'arrêt dure plus de 15 minutes.

En l'espèce, le chauffeur n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour indiquer que son taxi n'était pas en service (articles 42 alinéa 2 et 51 RLST), force est de constater qu'il a stationné sur la voie publique, et ainsi contrevenu à l'article 47 alinéas 1 et 3 RLST.

b) Le 9 décembre 2002, le taxi du recourant était stationné sur la voie publique, le chauffeur n'était pas à proximité du véhicule. Le rapport de ce jour ne dit rien quant à la présence de l'enseigne sur le toit du taxi. Il n'est donc pas établi que le recourant ait été en service au moment du contrôle. Pour cette raison, la violation de l'article 47 alinéas 1 et 3 ne peut être retenue dans ce cas.

c) Le rapport du 19 décembre relève les mêmes faits et précise que l'enseigne était visible sur le toit. Le recourant n'a apporté aucun élément permettant de douter de la véracité des faits rapportés. Dans ces circonstances, il faut considérer que le taxi était à la disposition de la clientèle et que l'article 51 RLST n'est pas applicable à cette situation. La violation de l'article 47 alinéas 1 et 3 est donc admise.

10. Le recourant se plaint de la violation du principe de proportionnalité dans les trois décisions attaquées, eu égard à son revenu et à ses obligations familiales.
11. a) En application de l'article 31 alinéa 1 LST, le département peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 20'000.- à toute personne ayant enfreint les dispositions d'exécution de la LST.

Les amendes administratives sont de nature pénale. L'administration doit faire preuve de sévérité afin de détourner le contrevenant et stimuler le respect de la loi dans l'intérêt de la collectivité (A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, p. 339; J. GAUTHIER, *Droit administratif et droit pénal*, Rapport à la société suisse des juristes, 1971, p. 348; RDAF 1975 p. 267; RDAF 1979 p. 336 et 337). L'administration jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA L. du 15 janvier 2002 et les jurisprudences citées).

De plus, l'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit faire application des règles contenues à l'article 68 CPS lorsque par un ou plusieurs actes, le même administré encourt plusieurs sanctions.

Selon cette disposition, si l'auteur encourt plusieurs amendes, le juge prononce une peine pécuniaire unique, dont le montant doit être proportionné à la culpabilité, plus élevé qu'il ne l'aurait été en l'absence de concours.

b) En l'espèce, le département a infligé trois amendes au recourant, respectivement de CHF 400.-, CHF 800.- et CHF 1'600.-, soit un montant de CHF 2'800.-. Il tient compte à juste titre du concours et de la réitération des violations commises par le recourant. Il faut en outre relever que celui-ci a déjà fait l'objet d'autres amendes administratives pour des faits similaires.

Toutefois, l'application de l'article 68 CPS commande de fixer une amende globale pour ce complexe de faits. La prise en compte de la situation personnelle de l'intéressé impose, au regard du principe de proportionnalité, de la réduire à la somme de CHF 1'000.-.

12. a) En vertu de l'article 29 alinéa 1 lettre a LST, le département peut, en cas de manquement aux devoirs imposés par les dispositions d'exécution de la LST et en tenant compte de la gravité de l'infraction ou de sa réitération, prononcer à l'encontre du chauffeur concerné la suspension de sa carte professionnelle pour une durée de dix jours à six mois.

Selon Pierre MOOR, "(...) 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. Mais elle tiendra compte aussi, dans les cas de moindre importance, des effets de la sanction sur l'intéressé ou de son comportement passé (...)" (P. MOOR, Droit administratif, Les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 2002, p. 118).

b) En l'espèce, le département a prononcé trois retraits de carte consécutifs, soit un retrait de dix jours, un retrait d'un mois et un retrait de trois mois, pour une durée cumulée de 4 mois et 10 jours.

Cette durée apparaît excessive au regard de la gravité de la faute du recourant et des effets qu'une telle mesure ne manquerait pas d'avoir sur sa situation financière.

Il sied néanmoins de tenir compte du concours et de la réitération des violations commises. En particulier, il sera souligné que cinq sanctions consécutives ne l'ont pas incité à modifier son comportement.

Ainsi, la prise en compte de ces divers éléments conduit le tribunal de céans à réduire la durée de la suspension de la carte professionnelle du recourant à une période d'un mois.

13. Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis. Un émolument de CHF 750.- sera mis à la charge du recourant. Une indemnité de procédure de CHF 750.- lui sera allouée à charge de l'intimé (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS

le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevables les recours interjetés les 6 janvier, 10 février et 10 avril 2003 par Monsieur M. D. contre les décisions du département de justice, police et sécurité des 21 décembre 2002, 29 janvier et 28 mars 2003;

au fond :

les admet partiellement;

confirme les décisions du département de justice, police et sécurité des 21 décembre 2002, 29 janvier et 28 mars 2003 en tant qu'elles sanctionnent des infractions au RLST;

fixe à CHF 1'000.- le montant de l'amende globale infligée à l'encontre de M. D.;

réduit le prononcé de la suspension globale de la carte professionnelle de M. D. à une durée d'un mois;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 750.-;

lui alloue une indemnité de procédure de CHF 750.-;

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

Siégeants : M. Thélin, président, M. Schucani, Mme Bonnefemme-Hurni, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

N. Mega