



Cour I
A-7153/2024

Arrêt du 7 mai 2025

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Maurizio Greppi, Stephan Metzger, juges,
Jérôme Gurtner, greffier.

Parties

A. _____,
c/o B. _____
représentée par
Maître Flamur Redzeqi,
Chemin du Pré 4A,
Case postale 358, 1110 Morges,
recourante,

contre

Office fédéral des transports,
Division Financement, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande d'octroi d'une autorisation d'admission en tant
qu'entreprise de transport de marchandises et voyageurs par
route ; décision du 9 octobre 2024.

Faits :**A.**

A. _____ (ci-après : la société) est une société à responsabilité limitée sise à *** et inscrite au registre du commerce du canton de Vaud depuis le ***. Selon l'extrait du registre précité, la société a notamment pour but l'exploitation de tous cafés, bars, restaurants, brasseries, tea-room, dancing et cantines ainsi que toutes opérations commerciales, financières ou immobilières convergentes, d'effectuer tous travaux de génie civil, construction, démolition et terrassement, ainsi que le transport de marchandises et de personnes. B. _____ (ci-après : l'intéressé) est l'associé gérant de la société.

B.

B.a Le 8 avril 2024, la société, par l'intermédiaire de l'intéressé, a transmis à l'Office fédéral des transports (ci-après : l'autorité inférieure ou l'OFT) une demande d'octroi de licence. Sa demande était assortie des documents suivants : l'extrait du casier judiciaire suisse destiné au particulier de l'intéressé du 26 mars 2024, son certificat de capacité professionnelle en transport national et international de marchandises par route, ainsi que les comptes de la société pour la période du 17 août 2022 au 31 décembre 2023.

B.b Selon l'extrait du casier judiciaire précité, l'intéressé a été condamné à deux reprises.

Par ordonnance pénale du 16 septembre 2019, le Ministère public du canton de Fribourg a reconnu l'intéressé coupable d'avoir circulé sans permis de circulation ou plaques de contrôle et sans assurance responsabilité civile au sens de la loi fédérale sur la circulation routière (art. 96 al. 1 let. a et 96 al. 2, première phrase, LCR), infractions commises le 26 juin 2019, et l'a condamné à une peine pécuniaire de 20 jours-amende à CHF 50, ainsi qu'à une amende à CHF 300, le tout sans sursis à l'exécution de la peine. L'ordonnance est entrée en force le 16 septembre 2019.

Par ordonnance pénale du 19 mai 2023, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois a reconnu l'intéressé coupable d'avoir circulé sans assurance responsabilité civile au sens de la loi fédérale sur la circulation routière (art. 96 al. 2, première phrase, LCR), infraction commise le 9 février 2023, et l'a condamné à une peine pécuniaire de 90 jours-amende à CHF 30.-, sans sursis à l'exécution de la peine. L'ordonnance pénale est entrée en force le 19 mai 2023.

C.

Le 25 avril 2024, sur la base des informations transmises par la société, l'OFT a informé cette dernière que l'intéressé ne remplissait pas le critère d'honorabilité, en raison de ses condamnations pénales pour infractions à la LCR, et qu'il ne pouvait donc pas exercer l'activité de gestionnaire de transport. L'OFT a également informé la recourante qu'elle avait la possibilité de nommer une autre personne remplissant les conditions d'honorabilité et de lui faire notamment parvenir son extrait de casier judiciaire destiné aux particuliers (datant de moins de trois mois).

D.

Le 25 mai 2024, la société, par l'entremise de l'intéressé, a informé l'OFT qu'elle s'opposait à sa position et qu'elle sollicitait qu'une décision munie des voies de droit lui soit notifiée.

E.

Le 19 juin 2024, l'OFT a informé la société qu'il envisageait de rejeter sa demande d'octroi d'une licence pour les motifs déjà évoqués dans sa lettre du 25 avril 2024. L'OFT lui a donné la possibilité de prendre position par écrit concernant le retrait envisagé de sa licence.

F.

Le 4 septembre 2024, la recourante, par l'intermédiaire de son mandataire, a pris position. Elle conteste en substance la position de l'OFT et sollicite l'octroi de la licence demandée.

G.

Le 9 octobre 2024, l'OFT a notamment décidé que l'intéressé n'est pas réputé honorable au sens de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur les entreprises de transport par route (ch. 1), et que la demande de la société relative à l'octroi d'une licence en tant qu'entreprise de transport par route en transport de marchandises et voyageurs est rejetée (ch. 2).

H.

Par acte du 11 novembre 2024, la société (ci-après : la recourante), par l'intermédiaire de son mandataire, a interjeté un recours devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF, le Tribunal ou encore le Tribunal de céans) contre la décision de l'OFT du 9 octobre 2024, en concluant pour l'essentiel, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de cette décision et à l'octroi de la licence demandée.

I.

Par réponse du 13 février 2025, l'OFT a conclu au rejet du recours.

J.

Le 20 mars 2025, la recourante, par l'entremise de son mandataire, a déposé ses observations finales. Elle a pour l'essentiel confirmé les conclusions prises dans son mémoire de recours.

K.

Les autres faits et arguments des parties seront repris, pour autant que nécessaire, dans la partie consacrée au droit.

Droit :**1.**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF, RS 173.32). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (cf. art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal connaît, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En l'occurrence, la décision de l'OFT satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion matériel de l'art. 32 LTAF. L'OFT est une autorité dont les décisions sont susceptibles de recours (cf. art. 33 let. d LTAF en lien avec le ch. B. VII 1.2 de l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). La compétence du Tribunal pour connaître du présent litige est donc donnée.

1.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (cf. art. 48 al. 1 PA). Elle a donc qualité pour recourir.

1.3 Les autres conditions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire sont au surplus réunies (cf. art. 50 et 52 PA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le recours.

2.

2.1 La recourante peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et l'inopportunité (cf. art. 49 PA ; cf. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd., 2020, n° 1146 ss ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3^e éd., 2022, n° 2.149).

2.2 Le Tribunal administratif fédéral constate les faits et applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 2011, p. 300 s.). La maxime inquisitoire doit toutefois être relativisée par son corollaire, à savoir le devoir des parties de collaborer à l'établissement des faits, en vertu duquel celles-ci doivent notamment indiquer les moyens de preuve disponibles et motiver leur requête (cf. art. 52 al. 1 PA). Partant, le Tribunal se limite en principe aux griefs invoqués et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; 122 V 157 consid. 1a ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 ; 2012/23 consid. 4 ; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2013, ch. 1135 s.).

3.

En l'espèce, par décision du 9 octobre 2024, l'OFT a considéré que l'intéressé n'était pas réputé honorable au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur les entreprises de transport par route (LEnTR, RS 744.10) et a rejeté la demande de la recourante visant à l'octroi d'une licence en tant qu'entreprise de transport par route en transport de marchandises et voyageurs. Le litige porte donc sur cette décision.

Au préalable, il conviendra de rappeler le cadre légal suisse régissant la licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route (cf. consid. 4 *infra*), ainsi que les dispositions légales pertinentes du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) et de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) (cf. consid. 5 *infra*).

Une fois ce cadre légal exposé, le Tribunal examinera le bien-fondé de la décision attaquée au regard des griefs invoqués par la recourante à l'appui de son recours (cf. consid. 6 *infra*).

4.

4.1 Pour exercer l'activité d'entreprise de transport par route en transport des voyageurs ou des marchandises, il faut disposer d'une licence (art. 3 al. 1 LEnTR ; cf. Message du 4 septembre 2013 relatif à la modification du droit des entreprises de transport routier et du droit pénal des transports, FF [Feuille fédérale] 2013 6441, p. 6445). Celle-ci est octroyée par l'OFT (art. 3 al. 2 LEnTR).

4.2 Sous la note marginale « Retrait et révocation de la licence », l'art. 8 LEnTR dispose que l'OFT vérifie régulièrement, au moins tous les cinq ans, si les entreprises de transports routiers remplissent les conditions d'octroi (al. 1). Par ailleurs, si des indices concrets laissent soupçonner que les conditions d'octroi de la licence ne sont plus remplies, l'OFT en informe l'entreprise de transport par route en lui donnant un délai pour apporter la preuve que les conditions sont remplies. Si ces preuves font défaut, l'entreprise dispose d'un délai de six mois pour se remettre en conformité avec les prescriptions. L'OFT peut proroger ce délai de trois mois au plus si le gestionnaire de transport doit être remplacé pour cause de décès ou de maladie (al. 1bis). L'OFT retire ou révoque la licence sans indemnité lorsque l'une des conditions n'est plus remplie ou que l'entreprise a enfreint gravement ou à plusieurs reprises les dispositions régissant le trafic routier (al. 2).

4.3 L'art. 4 LEnTR règle les conditions d'octroi de la licence. Conformément à l'art. 4 al. 1 LEnTR, quiconque souhaite obtenir une licence d'entreprise de transport par route doit : (let. a) satisfaire aux critères d'honorabilité (art. 5) ; (let. b) avoir la capacité financière requise (art. 6) ; et (let. c) avoir la capacité professionnelle requise (art. 7). Selon l'art. 4 al. 2 LEnTR, pour qu'une entreprise puisse être admise, les conditions visées à l'art. 4 al. 1 let. a et c LEnTR doivent être remplies par un gestionnaire de transport qui est employé de l'entreprise, ou mandaté par celle-ci (let. a), et qui est domicilié en Suisse ou dont le lieu de travail se trouve en Suisse (let. b).

4.4 L'honorabilité est définie à l'art. 5 LEnTR comme suit :

¹ Une personne est réputée honorable lorsqu'au cours des dix dernières années :

a. elle n'a pas été condamnée pour crime ;

- b. elle n'a pas commis d'infractions graves et répétées :
1. aux réglementations en vigueur concernant les conditions de rémunération et de travail de la profession, notamment les heures de conduite et de repos des conducteurs,
 2. aux dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité,
 3. aux dispositions relatives à la construction et à l'équipement des véhicules, notamment à leur poids et à leurs dimensions.

² En outre, aucun motif sérieux ne doit mettre en doute son honorabilité.

³ Le Conseil fédéral peut préciser les exigences en matière d'honorabilité. Pour ce faire, il tient compte du droit européen applicable au transport de voyageurs et de marchandises.

4.5 Selon l'art. 2 de l'ordonnance du 2 septembre 2015 sur la licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route (OTVM, RS 744.103), le gestionnaire de transport doit présenter un extrait destiné aux particuliers de son casier judiciaire afin de prouver son honorabilité, étant précisé que cet extrait ne doit pas être antérieur à trois mois.

5.

5.1 Le CP distingue les crimes des délits en fonction de la gravité de la peine dont l'infraction est passible (art. 10 al. 1 CP). Selon l'art. 10 al. 2 CP, sont des crimes les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. L'art. 10 al. 3 CP précise en outre que sont des délits les infractions passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou d'une peine pécuniaire. Les contraventions sont quant à elles passibles d'une amende (art. 103 CP). La clé de voûte de la distinction entre crimes et délits réside dans la peine maximale encourue par l'auteur ou la peine-menace ; ainsi, lorsque deux peines de nature différente sont prévues pour une infraction, il faut se référer à la plus grave, cette dernière traduisant la gravité formelle de l'acte (cf. NATHALIE DONGOIS, in : Laurent Moreillon/Alain Macaluso/Nicolas Queloz/Nathalie Dongois [édit.], Commentaire romand, Code pénal I, 2^e éd., 2021, n° 8 ad art. 10 CP et la réf. cit.).

5.2 Aux termes de l'art. 16c al. 1 LCR, commet une infraction grave la personne qui : (let. a) en violant gravement les règles de la circulation, met

sérieusement en danger la sécurité d'autrui ou en prend le risque ; (let. b) conduit un véhicule automobile en état d'ébriété et présente un taux d'alcool qualifié dans l'haleine ou dans le sang (art. 55 al. 6 LCR) ; (let. c) conduit un véhicule automobile alors qu'il est incapable de conduire du fait de l'absorption de stupéfiants ou de médicaments ou pour d'autres raisons ; (let. d) s'oppose ou se dérobe intentionnellement à un prélèvement de sang, à un alcootest ou à un autre examen préliminaire réglementé par le Conseil fédéral, qui a été ordonné ou dont il fallait supposer qu'il le serait, s'oppose ou se dérobe intentionnellement à un examen médical complémentaire, ou encore fait en sorte que des mesures de ce genre ne puissent atteindre leur but ; (let. e) prend la fuite après avoir blessé ou tué une personne ; et (let. f) conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré.

5.3 Selon l'art. 90 al. 1 LCR, celui qui viole les règles de la circulation prévues par la présente loi ou par les dispositions d'exécution émanant du Conseil fédéral est puni de l'amende. En outre, celui qui, par une violation grave d'une règle de la circulation, crée un sérieux danger pour la sécurité d'autrui ou en prend le risque est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 90 al. 2 LCR). Enfin, celui qui, par une violation intentionnelle des règles fondamentales de la circulation, accepte de courir un grand risque d'accident pouvant entraîner de graves blessures ou la mort, que ce soit en commettant des excès de vitesse particulièrement importants, en effectuant des dépassements téméraires ou en participant à des courses de vitesse illicites avec des véhicules automobiles est puni d'une peine privative de liberté d'un à quatre ans (art. 90 al. 3 LCR).

5.4

5.4.1 Selon l'art. 10 al. 1 LCR, les véhicules automobiles et leurs remorques ne peuvent être mis en circulation que s'ils sont pourvus d'un permis de circulation et de plaques de contrôle. L'art. 11 al. 1 LCR précise en outre que le permis de circulation ne peut être délivré que si le véhicule est conforme aux prescriptions, s'il présente toutes garanties de sécurité et si l'assurance responsabilité civile a été conclue dans les cas où elle est exigée.

Aux termes de l'art. 96 al. 1 let. a LCR, est puni de l'amende quiconque conduit un véhicule automobile avec ou sans remorque sans le permis de circulation ou les plaques de contrôle requis. L'infraction est considérée comme une contravention selon l'art. 103 CP.

Le permis de circulation, les plaques de contrôle et l'assurance responsabilité civile sont liés : sans permis de circulation, pas d'assurance responsabilité civile, et sans assurance responsabilité civile (attestation d'assurance), pas de plaques de contrôle. Un véhicule ne peut ainsi être immatriculé et mis en circulation que si ces trois conditions sont remplies. Toutes ces exigences visent avant tout à garantir la sécurité routière et, par conséquent, la sécurité des usagers de la route. Cette sécurité doit donc être assurée, d'une part, par le respect des normes techniques de sécurité et, d'autre part, par la couverture des dommages causés par l'assurance responsabilité civile obligatoire. La sécurité routière n'est toutefois pas un bien juridique autonome. En fin de compte, il s'agit toujours de protéger la vie, l'intégrité physique, ainsi que le patrimoine des usagers de la route et des pouvoirs publics (cf. DORIS BÜHLMANN, in : Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann [édit.], Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, n° 18, 19 et 20 ad art. 96 LCR).

5.4.2 Sous le titre « Assurance obligatoire », l'art. 63 al. 1 LCR prévoit qu'aucun véhicule automobile ne peut être mis en circulation sur la voie publique avant qu'une assurance responsabilité civile conforme aux dispositions qui suivent ait été conclue. L'assurance couvre la responsabilité civile du détenteur et celle des personnes dont il est responsable au sens de la présente loi, au moins dans les Etats dans lesquels la plaque de contrôle suisse est considérée comme une attestation d'assurance (art. 63 al. 2 LCR).

Aux termes de l'art. 96 al. 2 LCR, quiconque conduit un véhicule automobile en sachant qu'il n'est pas couvert par l'assurance responsabilité civile prescrite ou qui devrait le savoir s'il avait prêté toute l'attention commandée par les circonstances est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Dans les cas de peu de gravité, la sanction est la peine pécuniaire. L'infraction est donc considérée comme un délit au sens de l'art. 10 al. 3 CP.

Selon DORIS BÜHLMANN, l'art. 96 al. 2 LCR vise à protéger les victimes d'accidents. Cette auteure ajoute qu'il est par exemple catastrophique pour les victimes grièvement blessées et devenues invalides par la suite que l'auteur de l'accident n'ait pas souscrit d'assurance responsabilité civile. Conduire sans assurance responsabilité civile est donc égoïste et répréhensible, ce que le législateur a également pris en compte en prévoyant des sanctions (cf. DORIS BÜHLMANN, in : Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann [édit.], Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, n° 108 ad art. 96 LCR et la réf. cit.).

Selon les recommandations de la Conférence suisse des Ministères publics (CMP), en cas de conduite sans assurance responsabilité civile, une sanction dès 30 unités pénales est préconisée pour le cas ordinaire prévu à l'art. 96 al. 2, première phrase, LCR, et une sanction dès 5 unités pénales pour le cas de peu de gravité au sens de l'art. 96 al. 2, deuxième phrase, LCR (CMP, Recommandations de peines LCR, état au 21 novembre 2024, p. 4).

6.

A l'appui de son recours, la recourante affirme que l'intéressé n'a pas commis d'infractions graves et répétées. De plus, les infractions en question ne concernent pas les dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité.

6.1

6.1.1 Dans son recours, la recourante relève que les deux infractions qu'il a commises constituent, certes, des délits au sens du droit pénal. Elle ajoute toutefois que, comme cela est très communément admis en droit pénal, la gravité d'une infraction ne s'analyse pas selon la peine-menace, c'est-à-dire la peine abstraite maximale encourue, mais bien en fonction de la gravité concrète du comportement, c'est-à-dire la peine concrète encourue compte tenu de toutes les circonstances. Elle souligne également que le législateur mentionne à l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR la gravité de l'infraction, et non pas la qualification pénale de l'infraction, comme il l'a fait à l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR. En effet, le terme « délit » n'est pas mentionné à l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR. Par ailleurs, l'art. 96 al. 2, deuxième phrase, LCR dispose que la sanction n'est qu'une peine pécuniaire dans les cas de peu de gravité et que l'intéressé n'a précisément été condamné qu'à des peines pécuniaires. Ainsi, en présence de deux infractions, dont une seule serait éventuellement grave (soit une peine pécuniaire de 90 jours-amende), l'honorabilité du recourant ne peut pas être remise en cause. Enfin, la recourante prétend que les infractions commises par l'intéressé ne concernent pas des dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité. Elle explique à ce sujet que l'infraction réprimée à l'art. 96 al. 2 LCR concerne uniquement des dispositions relatives à l'assurance. Selon elle, les art. 63 ss LCR, soit le chapitre 2 de la LCR, ne traitent aucunement de questions de sécurité, mais uniquement de questions de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommage. Elle en veut pour preuve le fait que le mot « sécurité » n'y est jamais prononcé. Pour ces motifs, le recours doit être admis.

6.1.2 Dans ses observations du 20 mars 2025, la recourante indique que l'intéressé n'a jamais été condamné pour violation grave des règles de la circulation routière au sens de l'art. 90 al. 2 LCR. Elle ajoute, à titre d'exemple, qu'il est indéfendable de traiter de la même façon une personne qui est condamnée à une peine pécuniaire de 20 jours-amende et une autre à une peine privative de liberté de deux ans. La recourante souligne également qu'il est notoire que le nombre de jour-amende est fixé en fonction de la culpabilité de l'auteur uniquement (art. 34 al. 1 CP). Ainsi, contrairement à ce qu'indique l'autorité inférieure, le montant du jour-amende n'est pas pertinent, puisqu'il ne dépend que de la situation patrimoniale du condamné (art. 34 al. 2 CP). En d'autres termes, si la quotité du jour-amende était plus importante en 2019 qu'en 2023, c'est simplement parce que la situation patrimoniale de l'intéressé était alors meilleure.

6.2

6.2.1 De son côté, l'autorité inférieure explique dans la partie de sa réponse intitulée « Examen de la gravité et de la répétition » que l'interprétation de la loi faite par la recourante n'est pas juridiquement défendable. Elle ajoute que l'infraction prévue à l'art. 96 al. 2, première phrase, LCR constitue un délit, indépendamment du fait qu'une peine pécuniaire ait été prononcée. Selon elle, il convient de se référer à l'art. 10 al. 1 CP, qui distingue les crimes des délits en fonction de la gravité des peines encourues. L'autorité inférieure souligne que ce qui est déterminant dans la qualification juridique de l'infraction ce n'est pas la peine concrète prononcée dans le cadre d'un jugement, mais la gravité de la peine encourue. Elle explique ensuite que si la LEnTR ne précise pas ce qui constitue une violation grave, l'art. 90 al. 2 LCR dispose qu'une violation grave des règles de circulation, créant un danger sérieux pour la sécurité d'autrui ou prenant le risque de le faire, est punie d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une peine pécuniaire. Elle en déduit ainsi que les violations graves des règles de la circulation routière réprimées par l'art. 90 al. 2 LCR sont des délits au sens de l'art. 10 al. 3 CP, passibles des mêmes peines (réponse de l'OFT, p. 3). L'autorité inférieure mentionne ensuite la teneur de l'art. 16c al. 1 let. a LCR pour en déduire que cette disposition reprend celle de l'art. 90 al. 2 LCR. Elle indique également qu'aucune référence à la doctrine ou à la jurisprudence ne permet d'appuyer la thèse de la recourante selon laquelle l'évaluation de la gravité d'une infraction s'analyse selon la peine concrète encourue par l'auteur et que cette approche est communément admise en droit pénal. Elle ajoute que si l'on suivait l'argumentation de la recourante, cela signifierait que l'OFT serait à l'avenir tenu de demander, en plus de l'extrait

du casier judiciaire, les documents sur lesquels se fonde le jugement en question (ordonnance pénale, procès-verbaux d'audition, etc.) et de procéder à sa propre évaluation des faits, afin de déterminer si l'intéressé est jugé honorable. L'autorité inférieure défend encore sa position en relevant que selon la systématique de la loi, il convient de se fonder sur la gravité de la peine encourue par l'infraction et non sur la peine concrète, comme le prétend la recourante. Selon elle, l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR fait référence à un « crime », qui est l'infraction la plus grave, puisqu'elle est punie d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. Il est ainsi logique d'adopter une approche similaire pour l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR, en se basant sur la qualification de l'infraction, soit la peine encourue et non sur la peine concrète prononcée.

6.2.2 Dans la partie de sa réponse consacrée à « l'analyse des aspects concrets et abstraits de la peine », l'autorité inférieure insiste sur le fait qu'elle n'exerce pas de « fonction juridictionnelle virgule » lors de l'examen des conditions d'octroi de la licence. Elle se fonde sur l'extrait du casier judiciaire et sur la qualification de l'infraction. L'infraction visée à l'art. 96 al. 2 LCR est qualifiée de délit ; elle est donc grave au sens de la LEnTR. En résumé, comme l'infraction prévue à l'art. 96 al. 2, première phrase, LCR est qualifiée de délit, elle doit être considérée, à l'instar des art. 90 al. 2 LCR et 16c al. 1 LCR, comme une infraction grave. Par ailleurs, à l'argument de la recourante soutenant que les infractions commises sont objectivement légères, en particulier la première, l'autorité inférieure répond que la recourante se fonde exclusivement sur le nombre de jours-amende prononcés, sans tenir compte de l'ensemble de la peine, « notamment du montant fixé par jour ». Selon elle, une telle approche est erronée et ne devrait pas être retenue : la peine est de 90 jours-amende à CHF 30.- en 2023, alors qu'elle était de 20 jours-amende à CHF 50.- en 2019, ce qui est presque le double du montant prévu en 2023, soit une peine importante.

6.2.3 Dans la dernière partie de sa réponse, l'autorité inférieure s'emploie à démontrer que l'art. 96 al. 2 LCR est une disposition sur la circulation routière relative à la sécurité (réponse de l'OFT, p. 5-6). Selon elle, l'assurance couvre la responsabilité civile correspondante en cas de dommage et garantit ainsi la sécurité des autres usagers de la route. Elle explique ensuite que l'assurance a pour but de dédommager en cas d'accident, mais qu'elle vise également à encourager les conducteurs à adopter un comportement plus prudent et responsable sur les routes. Elle ajoute qu'en incitant les usagers à respecter les règles de circulation pour éviter les accidents et en offrant une protection contre les conséquences

financières des accidents, l'assurance favorise une conduite plus sûre. Elle se réfère également au Message du Conseil fédéral du 20 octobre 2010 concernant Via sicura, le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière, qui, selon elle, indique que « la couverture d'assurance est un levier pour renforcer la sécurité routière » (cf. FF 2010 7703). Ainsi, en prenant en compte la sinistralité individuelle pour fixer les primes, les conducteurs prudents ne sont pas pénalisés par des coûts plus élevés, ce qui les incite à adopter une conduite prudente et favorise la sécurité.

6.3

6.3.1 En l'espèce, il convient tout d'abord d'examiner si les infractions pour lesquelles l'intéressé a été condamné peuvent être considérées comme des « dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité » au sens de l'art. 5 al. 1 let. b ch. 2 LEnTR. En effet, si ce n'était pas le cas, il serait inutile d'examiner si les infractions commises remplissent les exigences de gravité et de répétition selon cette disposition. Pour rappel, en 2019, le Ministère public du canton de Fribourg a reconnu l'intéressé coupable d'avoir circulé sans permis de circulation ou plaque de contrôle et sans assurance responsabilité civile au sens de la LCR (art. 96 al. 1 let. a et 96 al. 2, première phrase, LCR). Plus tard, en 2023, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois a reconnu l'intéressé coupable d'avoir circulé sans assurance responsabilité civile au sens de la LCR (art. 96 al. 2, première phrase, LCR) (cf. Faits, let. B.b *supra*). La question se pose donc de savoir si les infractions précitées doivent être qualifiées de dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité. Le Tribunal de céans y répond par l'affirmative pour les raisons suivantes.

6.3.2 Il convient en effet d'interpréter la notion de sécurité qui figure à l'art. 5 al. 1 let. b ch. 3 LEnTR dans un sens large, conformément à l'intérêt public poursuivi par la LEnTR, qui consiste à garantir la fiabilité du gestionnaire de transport employé par l'entreprise. Il convient de rappeler qu'une entreprise de transport de voyageurs par route transporte, à titre professionnel, des voyageurs au moyen de véhicules automobiles et offre ses services au public en général ou à certaines catégories d'usagers, les véhicules automobiles utilisés étant appropriés et destinés par leur conception et leur équipement au transport du conducteur et de plus de huit personnes (art. 2 let. a LEnTR). Dans ces circonstances, il est justifié d'interpréter cette notion de sécurité dans un sens large, qui doit également inclure les infractions relatives à la conduite sans permis de circulation, sans autorisation ou sans assurance responsabilité civile (art. 96 LCR).

Cette thèse trouve également un appui supplémentaire dans la doctrine. Les exigences liées au permis de circulation, aux plaques de contrôle et à l'assurance responsabilité civile visent avant tout à garantir la sécurité routière et, par conséquent, la sécurité des usagers de la route. Cette sécurité doit donc être assurée d'une part, par le respect des normes techniques de sécurité et, d'autre part, par la couverture des dommages causés par l'assurance responsabilité civile obligatoire (cf. DORIS BÜHLMANN, in : Marcel Alexander Niggli/Thomas Probst/Bernhard Waldmann [édit.], Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, n° 18, 19 et 20 ad art. 96 LCR). Il convient de mentionner que l'assurance obligatoire couvre la responsabilité civile non seulement du détenteur du véhicule, mais également des personnes dont il assume la responsabilité au sens de la LCR (art. 63 al. 2 LCR). Comme déjà relevé (cf. consid. 5.4.2 *supra*), il est particulièrement préjudiciable pour les victimes grièvement blessées, qui deviennent par la suite invalides, que l'auteur de l'accident ne se soit pas occupé de souscrire à une assurance responsabilité civile. En d'autres termes, les art. 96 al. 1 let. a et 96 al. 2 LCR incitent les conducteurs de véhicules automobiles à souscrire une assurance responsabilité civile et à conduire un véhicule pourvu d'un permis de circulation et de plaques de contrôle. Ces dispositions pénales contribuent ainsi à la sécurité au sens large.

Il convient par ailleurs de relever que le Message du Conseil fédéral du 20 octobre 2010 concernant Via sicura, le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière indique que les personnes qui conduisent sans accident et qui jouissent d'une bonne réputation en tant que conducteurs bénéficient de primes inférieures à celles qui sont attribuées aux conducteurs présentant un risque plus élevé (cf. FF 2010 7703, p. 7738). Par conséquent, l'assurance encourage une conduite plus sûre, ce qui participe également à la sécurité.

On précisera au surplus, contrairement à ce que soutient la recourante, qu'il est sans importance que les art. 63 ss LCR, qui figurent dans la loi au titre 4 (« Responsabilité civile et assurance »), chapitre 2 (« Assurance »), ne mentionnent pas directement le terme « sécurité ».

En définitive, le Tribunal de céans ne peut qu'arriver à la conclusion que les art. 63 ss, 96 al. 1 let. a et 96 al. 2 LCR doivent être considérés comme des « dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité » au sens de l'art. 5 al. 1 let. b ch. 2 LEnTR.

Il convient ensuite d'examiner si les infractions en question doivent être qualifiées de « graves et répétées ».

6.3.3 A cet égard, le Tribunal de céans n'est pas en mesure de confirmer le raisonnement de l'autorité inférieure concernant l'interprétation de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR. Certes, dans un arrêt récent, le Tribunal de céans a retenu que le législateur avait fait preuve d'un certain schématisme en adoptant l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR (cf. arrêt du TAF A-5476/2024 du 1^{er} avril 2025 consid. 9.6.3). En effet, selon cette disposition, une personne est réputée non honorable lorsqu'elle a été condamnée pour un crime. Dans l'arrêt précité, le Tribunal de céans a également confirmé que l'autorité inférieure n'a pas à tenir compte de la gravité de l'infraction en question ou du contexte dans lequel elle a été commise. Il s'agit du choix opéré par le législateur, étant rappelé que le Tribunal fédéral ainsi que les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales (art. 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Toutefois, il convient de noter que l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR a une teneur différente de l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR. Cette disposition ne fait pas référence, contrairement à la let. a, à la gravité formelle de l'infraction. Selon la première disposition citée, une personne est considérée comme honorable lorsqu'elle n'a pas commis d'infractions graves et répétées aux dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité au cours des dix dernières années. Il ressort de la comparaison de ces deux dispositions que le législateur a délibérément décidé de se référer à un « crime » à l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR, alors que l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR mentionne uniquement des « infractions graves et répétées ». Si l'on peut aisément retenir que l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR se réfère à la notion de crime telle qu'elle est définie à l'art. 10 al. 2 CP (cf. arrêt du TAF A-5476/2024 précité consid. 9.6.2), l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR ne fait expressément aucune référence ou allusion à la notion de délit au sens de l'art. 10 al. 3 CP. Ainsi, contrairement à l'avis de l'autorité inférieure, le législateur a décidé de se référer à des « infractions graves et répétées », sans qu'il ne soit possible d'en déduire qu'il avait à l'esprit la notion de délit, en choisissant ces termes.

Ainsi, le législateur a décidé de qualifier les infractions requises pour qu'une personne soit considérée comme non honorable à l'aide d'adjectifs précis : elles doivent être « graves et répétées ». En toute bonne logique, le législateur n'aurait pas choisi ces termes s'il avait souhaité se référer à des délits au sens de l'art. 10 al. 3 CP. Selon le Tribunal de céans, il est évident que le législateur a intentionnellement voulu marquer une différence entre les lettres a et b de l'art. 5 al. 1 LEnTR. Ainsi, si le

raisonnement de l'autorité inférieure peut conduire à un certain schématisme lorsqu'elle applique l'art. 5 al. 1 let. a LEnTR (une personne ayant commis un crime n'est pas réputée honorable ; cf. arrêt du TAF A-5476/2024 précité consid. 9.6.3), tel ne saurait être le cas lorsqu'elle applique l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR. Cette dernière disposition exige en effet de l'autorité inférieure qu'elle examine si les infractions commises remplissent les exigences de gravité et de répétition requises par le législateur.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient l'autorité inférieure, le fait qu'une personne soit condamnée pour deux délits, quelle que soit leur nature et leur gravité matérielle, ne suffit pas pour qu'elle soit automatiquement considérée comme non honorable au sens de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR. De même, le simple fait que l'art. 90 al. 2 LCR, qui sanctionne les violations graves des règles de la circulation routière, est un délit au sens de l'art. 10 al. 3 CP ne suffit pas à qualifier l'art. 96 al. 2 LCR de violation grave, au motif que l'infraction précitée est également un délit. En résumé, il n'est pas exclu, selon les circonstances particulières du cas d'espèce, que plusieurs condamnations pour des infractions simples selon l'art. 90 al. 1 LCR soient considérées comme des infractions graves et répétées au sens de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR, même si le genre de peine prévu à l'art. 90 al. 1 LCR est l'amende au sens de l'art. 106 CP. Ce qui précède correspond d'ailleurs à un principe général reconnu par la jurisprudence, selon lequel les autorités administratives ne sont pas liées par la qualification juridique de l'infraction établie par les autorités pénales (cf. arrêt du TF 1C_512/2017 du 28 février 2018 consid. 3.4).

6.3.4 Dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure devait ainsi examiner si les infractions commises par l'intéressé remplissaient concrètement les exigences de gravité et de répétition prévues à l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR. A titre indicatif, on relèvera que les recommandations de la CMP préconisent une sanction dès 30 unités pénales en cas de conduite sans assurance responsabilité civile selon l'art. 96 al. 2, première phrase, LCR (cf. consid. 5.4.2 *supra*). Or, force est de constater que le dossier de l'autorité inférieure ne contient qu'un extrait du casier judiciaire de l'intéressé, si bien que les circonstances dans lesquelles les infractions en question ont été commises, notamment s'il s'agissait de courses illicites réalisées à titre privé ou professionnel, ou si l'intéressé transportait des voyageurs au moment des faits, sont inconnues.

L'autorité inférieure fait valoir dans ses observations qu'elle ne disposerait d'aucune base légale pour instruire la question de la gravité concrète des

infractions commises. C'est cependant omettre que, dès lors qu'elle ouvre une procédure sur demande ou d'office, l'autorité administrative doit constater d'office les faits (art. 12 PA) et qu'à cette fin, elle peut disposer de la collaboration des parties (art. 13 PA).

A priori, et à l'instar de ce qu'admet la recourante elle-même dans ses écritures, la condamnation de l'intéressé en 2023 à une peine pécuniaire de 90 jours-amende semble remplir l'exigence de gravité requise, même s'il est difficile de se prononcer sur la seule base d'une inscription au casier judiciaire. En revanche, le Tribunal de céans émet des réserves quant à la réalisation de l'exigence de gravité au sens de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR concernant la condamnation de l'intéressé en 2019 à une peine pécuniaire de 20 jours-amende, ainsi qu'à une amende à CHF 300.-, sans que la réalisation de cette condition ne soit toutefois exclue selon les circonstances concrètes du cas d'espèce. Le Tribunal a d'autant plus de raisons d'émettre des réserves que l'autorité inférieure part du principe, dans sa motivation, que les infractions commises sont des délits au sens de l'art. 10 al. 3 CP et qu'elles devraient ainsi automatiquement être considérées comme graves. Comme on l'a vu précédemment, l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR ne prévoit pas un tel schématisme (cf. consid. 6.3.3 *supra*). La gravité des infractions peut notamment être examinée en fonction des buts poursuivis par la LEnTR, de la nature et du nombre d'infractions commises, du genre de peine choisi par le juge pénal, des éléments relatifs aux actes (en l'espèce, réalisation de courses illicites dans un cadre privé ou professionnel, et le cas échéant, avec ou sans voyageurs), de la qualification de la faute liée aux actes et de la fixation de la quotité de la peine dans le cas particulier.

On relèvera en revanche, comme l'a souligné à juste titre la recourante dans sa réponse au recours, que le montant du jour-amende fixé par le juge pénal ne permet pas de tirer de conclusions quant à la gravité des infractions commises. En effet, ce montant est fixé en tenant compte de la situation personnelle et économique de l'auteur au moment du jugement, notamment en tenant compte de son revenu, de sa fortune, de son mode de vie, de ses obligations d'assistance, en particulier familiales, et du minimum vital (art. 34 al. 2 CP). Ainsi, contrairement à ce que semble indiquer l'autorité inférieure, ce montant ne permet pas de déterminer la gravité de l'infraction.

On précisera encore qu'au vu de la teneur de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR, qui exige des infractions « graves et répétées », deux infractions qualifiées de graves doivent au moins avoir été commises.

En conclusion, au vu de ce qui précède, il convient d'admettre partiellement le recours et de renvoyer le dossier à l'autorité inférieure, qui procédera à des mesures d'instruction complémentaires. Elle examinera si les deux infractions commises par l'intéressé doivent être considérées comme graves selon l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR, et ce conformément à l'interprétation de cette disposition faite par le Tribunal de céans dans les considérants du présent arrêt.

7.

Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal administratif fédéral à admettre partiellement le recours, à annuler la décision attaquée et à renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure pour nouvel examen dans le sens des considérants.

8.

Demeure à trancher la question des frais et des dépens.

8.1 En l'occurrence, le recours est admis à hauteur d'environ 50 %. En effet, la recourante obtient gain de cause pour la plupart de ses griefs concernant l'interprétation et l'application par l'autorité inférieure de l'art. 5 al. 1 let. b LEnTR, concernant la notion d'infractions graves et répétées (cf. consid. 6.3.3 et 6.3.4 *supra*). En revanche, les griefs invoqués par la recourante soutenant que les infractions commises par l'intéressé ne doivent pas être considérées comme des dispositions sur la circulation routière relatives à la sécurité ont été écartés par le Tribunal (cf. consid. 6.3.1 et 6.3.2 *supra*).

8.2 Obtenant partiellement gain de cause, la recourante supporte la moitié des frais de procédure, soit un montant de 1'000 francs (cf. art. 63 al. 1 *a contrario* et al. 3 PA), et a droit à des dépens réduits (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'autorité de recours impute, dans le dispositif, l'avance de frais de 2'000 francs déjà versé par la recourante, la différence de 1'000 francs lui étant restitué. Au demeurant, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 1 PA). Aucun frais de procédure n'est par conséquent mis à la charge de l'autorité inférieure.

8.3 En l'absence de note de frais, l'indemnité due est fixée sur la base du dossier (cf. art. 12 FITAF). Compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière

et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire de la recourante, le Tribunal estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que l'allocation d'un montant global de 750 francs (y compris supplément TVA selon l'art. 9 al. 1 let. c FITAF) apparaît comme équitable en l'espèce.

Partant, l'autorité inférieure versera à la recourante un montant de 750 francs, à titre de dépens réduits.

(le dispositif est porté en page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis dans le sens des considérants, et rejeté pour le surplus.

2.

La décision entreprise est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.

Les frais de procédure de 2'000 francs sont partiellement mis à la charge de la recourante à hauteur de 1'000 francs. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais de 2'000 francs déjà versée par la recourante. Le solde de 1'000 francs lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

A titre de dépens réduits, l'autorité inférieure versera à la recourante un montant de 750 francs.

5.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Jérôme Gurtner

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)