

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2205/2018-TAXIS

ATA/1274/2018

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 27 novembre 2018**

**2<sup>ème</sup> section**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

représenté par Me Gueric Canonica, avocat

contre

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

---

## EN FAIT

1. Monsieur A\_\_\_\_\_, domicilié dans le canton de Genève, a fait l'objet de trois rapports du service inspectorat de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), datés des 3 juin, 6 juillet et 20 août et d'un rapport de police du 18 décembre 2015.

Ceux-ci font état du fait qu'il avait les 2 juin, 2 juillet, 13 août et 15 décembre 2015 effectué, par le biais de l'application UBER, du transport professionnel de personnes dans le canton de Genève, au volant du véhicule respectivement immatriculé VD 1\_\_\_\_\_ pour les trois premiers transports et VD 2\_\_\_\_\_ pour celui effectué le 15 décembre 2015.

Le premier véhicule était détenu par la société B\_\_\_\_\_ et le second par C\_\_\_\_\_, les deux entités ayant leur siège dans le canton de Vaud.

Dans ses déclarations des 3 juin et 13 août 2015 à l'inspecteur du PCTN, M. A\_\_\_\_\_ a indiqué qu'il effectuait ses courses en majorité sur territoire genevois.

2. Le PCTN a délivré à M. A\_\_\_\_\_ une carte professionnelle de chauffeur de limousine le 29 janvier 2018.
3. Par décision du 28 mai 2018, le PCTN a infligé une amende de CHF 3'750.- à M. A\_\_\_\_\_ pour avoir effectué du transport professionnel de personnes sans être titulaire d'une carte professionnelle l'y autorisant.
4. Par acte expédié le 28 juin 2018 à la chambre administrative de la Cour de justice, M. A\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision, concluant principalement à son annulation et subsidiairement à la réduction de l'amende à CHF 100.-.

Il avait exercé une activité de chauffeur professionnel en tant qu'employé de 2005 à 2011. En 2015, il avait exercé son activité au moyen de véhicules loués, immatriculés dans le canton de Vaud et effectué des courses par le biais de l'application UBER. Il avait circulé tant dans les cantons de Genève que de Vaud. Ce dernier canton n'exigeait pas d'être titulaire d'une autorisation de transport professionnel de personnes. Partant, le canton de Genève ne pouvait lui imposer une telle obligation, sauf à violer les art. 2. al. 5 et 3 al. 1 de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02).

Enfin, étant sans emploi, bénéficiaire de l'aide sociale à hauteur de CHF 970.- par mois et contribuant à l'entretien de ses enfants à concurrence de CHF 800.- par mois, sa situation financière était difficile. L'amende infligée ne respectait pas le principe de la proportionnalité et était constitutive d'un abus du pouvoir d'appréciation.

Le recours a été enregistré sous cause A/2205/2018.

5. Dans le délai imparti pour répondre, le PCTN a rendu une nouvelle décision le 16 juillet 2018.

Il a retenu qu'au regard des pièces nouvelles apportées, soit le bordereau fiscal 2017 indiquant que M. A\_\_\_\_\_ n'était pas taxable, et la contribution d'entretien dont il s'acquittait, il y avait lieu à reconsidération. Compte tenu de la situation financière de l'administré et de la prescription des faits survenus les 2 juin et 2 juillet 2015, il a réduit l'amende à CHF 600.-.

6. Considérant que la nouvelle décision ne faisait pas entièrement droit à toutes ses conclusions, M. A\_\_\_\_\_ a maintenu son recours, de sorte que la cause a été gardée à juger.

7. Parallèlement, M. A\_\_\_\_\_ a recouru, le 14 septembre 2018, auprès de la chambre de céans contre la décision du 16 juillet 2018, prenant les mêmes conclusions que dans son précédent recours. Ce nouveau recours a été enregistré sous cause A/3190/2018.

L'administré a développé les mêmes arguments que dans son précédent recours.

8. Le PCTN a conclu au rejet du recours.

Le principe et le montant de l'amende de CHF 600.- étaient fondés. Afin de tenir compte du fait que, seule une infraction n'était pas prescrite, le PCTN a demandé qu'il lui soit donné acte de ce que l'amende était réduite à CHF 300.-.

9. Exerçant son droit à la réplique, le recourant a persisté dans ses conclusions.

Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **EN DROIT**

1. Interjetés en temps utile devant la juridiction compétente, les recours sont recevables (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).

Les causes A/2205/2018 et A/3190/2018 portant sur les mêmes faits et concernant les mêmes parties, il sera procédé à leur jonction, sous cause A/2205/2018.

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

La présente cause est donc soumise à la LTaxis et au RTaxis.

3. Le recourant soutient être libre d'exercer une activité de chauffeur sans carte professionnelle de chauffeur de limousine, en application des dispositions de la LMI.
- a. La LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse (art. 1 al. 1 LMI). Toute personne a le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement (art. 2 al. 1 LMI).

Selon l'art. 3 al. 1 LMI, la liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux (let. a), sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants (let. b), répondent au principe de la proportionnalité (let. c). L'art. 3 al. 2 LMI dispose que les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque : une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance (let. a) ; les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants (let. b) ; le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative (let. c) ; une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance (let. d). Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux (art. 3 al. 3 LMI).

La LMI pose le principe du libre accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance, qui est l'un de ses principes fondamentaux avec celui de la non-discrimination entre les offreurs externes et locaux (Vincent MARTENET/Pierre TERCIER in Vincent MARTENET/Christian BOVET/Pierre TERCIER [éd.], Droit de la concurrence, 2<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 65 ss ad Intro. LMI). Le principe du libre accès au marché a été renforcé par la modification de la LMI du 16 décembre 2005 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, au travers de laquelle le législateur a tendu, en supprimant les entraves cantonales et communales à l'accès au marché, à consacrer la primauté du marché intérieur sur le fédéralisme (FF 2005 4221, 422). L'idée du législateur était entre autres d'empêcher que le principe du fédéralisme ne l'emporte sur celui du marché intérieur (ATF 134 II 329 consid. 5.2). Cela ne signifie pas pour autant que toutes les limitations cantonales au libre accès au marché sont prohibées, notamment lorsqu'elles résultent du droit fédéral (ATF 141 II 280 consid. 5.1).

b. Le recourant ne conteste pas qu'il a exercé, lors des contrôles dont il a fait l'objet, singulièrement celui du 15 décembre 2015, une activité de chauffeur professionnel de limousine. Au moment des faits, il était domicilié dans le canton de Genève. À teneur du rapport de police, le transport de personnes effectué le 15 décembre 2015 a eu lieu, comme ceux ayant donné lieu aux contrôles précédents, dans ce canton. Le recourant ne le conteste pas.

Il a exercé son activité au moyen de véhicules loués à une entreprise et une association vaudoises, immatriculés dans le canton de Vaud. Le fait que les entreprises de location se trouvent dans un canton ne disposant pas des mêmes restrictions d'accès à la profession est sans pertinence, dès lors que le recourant

indique exercer cette activité professionnelle à titre individuel, pour son propre compte. Il est donc seul entrepreneur.

En outre, aucun élément ne permet de douter de ce que les rapports des inspecteurs du PCTN n'aient pas correctement transcrit les déclarations du recourant qui avait indiqué exercer le transport de personnes essentiellement dans le canton de Genève. Les quatre contrôles ont d'ailleurs tous eu pour objet des courses effectuées dans ce canton. Ainsi, l'activité s'étant déroulée dans le canton de Genève, où était domicilié l'entrepreneur concerné, constitue un motif suffisant d'exclure l'application de la LMI.

Le premier grief doit donc être écarté.

4. Dans son second grief, le recourant reproche au PCTN un abus de son pouvoir d'appréciation dans la fixation de l'amende, finalement réduite à CHF 300.-.

a. La LTaxis 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). Seul le titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de chauffeur de limousine peut conduire un véhicule pour transporter professionnellement des personnes (art. 5 al. 1 LTaxis).

b. Le PCTN, à teneur de l'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).

c. 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 (ATA/313/2017 du 21 mars 2017). L'autorité doit donc faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/1472/2017 du 14 novembre 2017).

d. Enfin, selon la jurisprudence, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès ou d'abus, étant relevé que l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA/1239/2017 du 29 août 2017).

e. Le fait de prendre en charge des clients en se présentant comme un chauffeur professionnel sans y être autorisé constitue une infraction grave à la LTaxis, eu égard au but de cette loi, soit notamment d'assurer une exploitation des services de taxis et de limousines conforme aux exigences de la sécurité publique (ATA/1212/2018 précité). Le recourant ne pouvait ignorer que son activité était soumise à autorisation, dès lors qu'il n'aurait pas tenté de se soustraire à cette obligation en louant un véhicule dans le canton de Vaud. Il n'est, par ailleurs, pas contesté que seule l'infraction commise le 15 décembre 2015 n'est pas prescrite (sur la question de la prescription voir ATA/313/2017 du 21 mars 2017). Ainsi, ne doit être prise en compte qu'une seule infraction, remontant à près de trois ans et poursuivie par le PCTN que neuf mois après sa commission. Par ailleurs, le recourant n'a pas d'antécédents. En outre, il a entretemps obtenu la carte professionnelle de chauffeur de limousine auprès du PCTN.

Selon l'avis de taxation 2017, il n'était pas taxable en 2017 ; il n'a toutefois pas produit le détail de ses revenus et charges, ni pour 2017 ni pour 2018. Il a soutenu – sans étayer cette allégation par pièce – être bénéficiaire de l'aide sociale à hauteur de CHF 970.- par mois. Toutefois, il a également allégué qu'il s'acquittait de la contribution d'entretien en faveur de ses deux enfants à hauteur de CHF 800.- par mois. Il n'a, par ailleurs, pas fait valoir qu'un problème de santé l'empêcherait d'exercer une activité lucrative. Enfin, il s'est acquitté des deux avances de frais de CHF 500.- dans le délai et n'a pas fait appel au service de l'assistance juridique.

Au vu de ces éléments, le montant de l'amende de CHF 300.- proposé par le PCTN dans ses dernières écritures paraît adéquat tant au regard de la faute commise que de la situation financière du recourant. Bien que peu favorable, cette dernière ne paraît pas aussi obérée que celui-ci le soutient, dès lors qu'elle lui permet, notamment, de s'acquitter, selon ses propres indications, de son obligation d'entretien mensuelle de CHF 800.-.

Partant, les recours seront admis partiellement. Les décisions querellées seront annulées en tant qu'elles concernent l'amende administrative, le montant de celle-ci étant réduit à CHF 300.-.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 300.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe pour l'essentiel (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure réduite de CHF 500.- lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevables les recours interjetés les 28 juin et 14 septembre 2018 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir des 28 mai et 16 juillet 2018 ;

ordonne la jonction des procédures A/2205/2018 et A/3190/2018 sous la cause A/2205/2018 ;

**au fond :**

les admet partiellement ;

annule les décisions précitées en ce qui concerne le montant de l'amende, qui est réduit à CHF 300.- ;

confirme les décisions attaquées pour le surplus ;

met un émolument du CHF 300.- à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

alloue à Monsieur A\_\_\_\_\_ une indemnité de procédure de CHF 500.- à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquera le présent arrêt à Me Gueric Canonica, avocat du recourant, ainsi qu'à service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, Mme Junod, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :