

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2661/2008-DI

ATA/49/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 janvier 2012

dans la cause

Monsieur C _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT

et

**DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DE LA POLICE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

EN FAIT

1. Monsieur C_____, né le _____ 1970 à Genève et de nationalité espagnole, est au bénéfice d'une autorisation d'établissement depuis sa naissance.
2. Par arrêtés des 9 mars 2005 et 2 janvier 2007, le département des institutions, devenu depuis lors le département de la sécurité, de la police et de l'environnement (ci-après : le département) a autorisé les entreprises de sécurité B_____ et S_____ S.A. à engager M. C_____ en qualité d'agent de sécurité. La première autorisation était valable jusqu'au 8 mars 2009, et la seconde, jusqu'au 1^{er} janvier 2011.

A teneur des extraits de poursuites des 18 février 2005 et 28 novembre 2006 remis au département, M. C_____ ne faisait alors l'objet d'aucun acte de défaut de biens. Les poursuites engagées à son encontre l'étaient principalement par l'Etat de Genève pour les années 2003, 2004, et 2006.
3. Par arrêté du 18 avril 2007, le Conseil d'Etat a autorisé M. C_____ à exercer la profession de détective privé.

Selon une attestation de l'office des poursuites du 19 mars 2007, M. C_____ ne faisait l'objet d'aucun acte de défaut de biens. Seules les poursuites indiquées à la fin de l'année 2006 figuraient sur l'extrait pour un montant total de CHF 39'626,15.
4. Le 3 octobre 2007, un nouvel extrait de poursuites similaire aux précédents, concernant les années 2006 et 2007, a été remis au département. Le montant total des poursuites en cours était de CHF 56'708,50.
5. A teneur d'une attestation du 11 octobre 2007 de l'office des faillites, M. C_____ n'avait pas été sous le coup d'une liquidation forcée par voie de faillite dans le canton de Genève.
6. Par arrêté du 20 février 2008, le département a autorisé M. C_____ à exploiter l'entreprise de sécurité C_____. Cette autorisation était valable jusqu'au 19 février 2012. L'acte constatait que les conditions personnelles prévues à l'art. 8 al. 1 let. a à e du concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996 (ci-après : le concordat - I 2 14) étaient remplies.
7. Le 16 avril 2008, les services généraux du corps de police ont prié l'office des poursuites de lui fournir des renseignements au sujet de M. C_____.

Le jour même, l'office des poursuites a retourné un extrait de poursuites semblable aux précédents, ne mentionnant aucun acte de défaut de biens. Certaines poursuites avaient été radiées, d'autres en partie soldées.

8. Le 21 avril 2008, le département a fait savoir à M. C_____ que ce dernier faisait l'objet de cinq poursuites pour un montant total de CHF 16'628.- et de trois actes de défaut de biens délivrés pour un montant de CHF 16'496.-, soit un total de CHF 33'124.-. Avant de proposer au Conseil d'Etat le retrait des quatre autorisations susmentionnées, il lui donnait la possibilité de s'exprimer sur ces griefs dans un délai fixé au 30 mai 2008.

9. Le 28 mai 2008, M. C_____ a répondu au département qu'il n'avait aucun acte de défaut de biens. Il relevait également que le courrier avait été adressé en copie à ses employeurs sans son accord, ce qui représentait une violation de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD - RS 235.1). L'empêcher de travailler compromettrait sa volonté d'assainir sa situation financière.

Un extrait de l'office des poursuites était joint à cette lettre. Aucune mention d'acte de défaut de biens définitif n'y était inscrite. L'Etat de Genève était quasiment le seul créancier poursuivant, pour des poursuites datant des années 2007 et 2008.

10. Par arrêté du 18 juin 2008, le Conseil d'Etat a retiré à M. C_____ l'autorisation d'exercer la profession de détective privé délivrée le 18 avril 2007 au motif que l'insolvabilité de celui-ci persistait.

11. Selon une décision du même jour, le département a retiré à M. C_____ l'autorisation d'exploiter l'entreprise de sécurité C_____ dont celui-ci était titulaire, ainsi que les autorisations d'engagement délivrée en faveur de celui-ci aux entreprises B_____ et S_____ S.A. Le permis de port d'armes, de même que les cartes de légitimation n° 289, 1601 et 9648 devaient être restitués au service des armes, explosifs et autorisations.

12. Le 24 juin 2008, l'office des poursuites a de nouveau confirmé que M. C_____ ne faisait l'objet d'aucun acte de défaut de biens. L'extrait de poursuites était quasiment identique à celui fourni précédemment et indiquait un montant total de CHF 33'775,55.

13. Le 2 juillet 2008, B_____ a attesté que M. C_____ était employé de cette agence depuis mai 1999 à la plus grande satisfaction de son exploitant. M. C_____ était un précieux collaborateur, apprécié des clients et collaborateurs, dont la séparation causerait un préjudice certain.

14. Par actes du 17 juillet 2008, M. C _____ a recouru séparément contre les décisions précitées auprès du Tribunal administratif, devenu le 1^{er} janvier 2011 la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Dans chacun de ses recours (causes n^{os} A/2661/2008 concernant la décision du 18 juin 2008 du département et A/2662/2008 pour le recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 18 juin 2008), il concluait, préalablement, à ce qu'une comparution personnelle des parties soit ordonnée et, principalement, à l'annulation de ces décisions, sous suite de frais et dépens.

En l'absence d'actes de défaut de biens, le département ne pouvait pas révoquer les autorisations d'exercer sans violer le principe de la bonne foi. Dans la mesure où les autorisations susmentionnées lui avaient été délivrées nonobstant l'existence de poursuites, celles-ci ne pouvaient désormais en entraîner la révocation.

15. Par courrier du 25 juillet 2008, le département a sollicité une prolongation du délai pour déposer ses observations et produire son dossier au 15 septembre 2008. Celle-ci lui a été accordée.
16. Dans ses observations du 9 septembre 2008, le département a conclu au rejet des deux recours interjetés par M. C _____.

Vu l'art. 8 al. 1 let. c et l'art. 9 al. 1 let. d du concordat, l'art. 4 al. 1 de la loi sur les agents intermédiaires du 20 mai 1950 (LAI - I 2 12), ainsi que la jurisprudence rendue en la matière, M. C _____ se trouvait effectivement en situation d'insolvabilité générale et durable. La liberté économique de celui-ci (art. 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) pouvait donc être valablement restreinte, dès lors que l'exigence de solvabilité répondait à un but de police. M. C _____ pouvait également solliciter une nouvelle autorisation une fois revenu à meilleure fortune. Le grief de la violation du principe de la bonne foi était mal fondé, étant donné que M. C _____ avait fait l'objet de trois actes de défaut de biens, inexistantes lors de la délivrance des autorisations en question. En octroyant lesdites autorisations, le département et le Conseil d'Etat n'avaient pas promis que celles-ci ne soient pas retirées en cas d'insolvabilité.

17. Par la suite, M. C _____ ayant entrepris des démarches afin de régler ses créances fiscales et solder les poursuites à l'origine des décisions querellées, la procédure a été suspendue.
18. Par décision du 7 janvier 2009, le Tribunal administratif a ordonné la jonction des causes n^{os} A/2661/2008 et A/2662/2008 sous le n^o A/2661/2008 et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

19. Le même jour, le juge délégué a imparti à M. C_____ un délai au 23 janvier 2009 pour le renseigner sur le résultat des négociations en cours pour régler ses dettes fiscales.

20. Le 21 janvier 2009, M. C_____ a répondu que ses démarches n'avaient pas encore abouti et qu'un entretien avec un représentant de l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC) était prévu pour le 29 janvier 2009.

Par la suite, ledit entretien ayant été reporté, la cause a été suspendue dans cette attente.

21. Par arrêté du 30 mars 2009, le département a refusé à B_____ l'autorisation d'engager M. C_____ en qualité d'agent de sécurité, vu la persistance de l'insolvabilité de celui-ci.

22. Le 11 mai 2009, M. C_____ a adressé à la chambre administrative le récapitulatif des montants dus à l'AFC, établi par celle-ci.

Il en ressortait les éléments suivants :

- les montants dus par M. C_____ au titre d'impôt cantonal et communal pour les années 2001 (CHF 4'918,35), 2002 (CHF 5'527,35), 2003 (CHF 6'274,85) et 2006 (CHF 14'193,70), et au titre d'impôt fédéral direct pour les années 2005 (CHF 1'233.-) et 2006 (CHF 1'067,40) avaient fait l'objet d'un procès-verbal de saisie ;

- une réquisition de poursuite avait été adressée pour les montants dus par M. C_____ au titre d'impôt cantonal et communal pour l'année 2005 (CHF 14'680,95) ;

- une saisie était en cours pour les montants dus par M. C_____ à titre d'impôt cantonal et communal et d'impôt fédéral direct pour l'année 2004 (CHF 4'204,55 et CHF 316,70) ;

- seule l'épouse de M. C_____ faisait l'objet de trois actes de défaut de biens pour les années 2003 et 2004, leur mariage datant du 21 septembre 2007.

23. Par courrier du 18 mai 2009, le département a informé le juge délégué qu'à la suite de son arrêté du 30 mars 2009 refusant à B_____ le renouvellement de l'engagement de M. C_____, l'entreprise précitée avait restitué la carte de légitimation et le permis de port d'armes du recourant. Le recours n'avait donc plus d'objet en tant qu'il concernait l'autorisation délivrée le 9 mars 2005 à B_____.

24. En date du 18 juin 2009, le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle des parties.

Le département a persisté dans sa position. Il estimait que la procédure ne devait pas se prolonger, étant donné que la situation financière de M. C_____ n'avait guère évolué et que les solutions proposées ne s'étaient pas concrétisées. Il y avait une question d'égalité de traitement vis-à-vis de personnes dont la carte de légitimation avait été retirée pour cause d'insolvabilité.

M. C_____ a maintenu ses recours. Il avait versé à la procédure une copie de l'engagement de Caritas de lui prêter, ainsi qu'à son épouse, un montant de CHF 25'000.- à 30'000.- en vue de solder leur dette fiscale, sous réserve de l'accord de l'AFC. Il ne faisait l'objet d'aucun acte de défaut de biens, y compris à l'égard de l'AFC. Sa dette fiscale provenait en grande partie de taxations d'office. Il continuait à collaborer avec B_____ en tant qu'indépendant. Son épouse ne travaillait pas et percevait des indemnités comme conseillère municipale de la commune de Z_____ pour un montant de CHF 5'000.- par an.

25. Le 2 juillet 2009, M. C_____ a adressé au juge délégué une copie d'un budget préparé par Caritas en vue de l'octroi d'un prêt.
26. Le 8 juillet 2009, M. C_____ a confirmé qu'une proposition de solder la dette fiscale du couple au 31 décembre 2008 par l'intermédiaire d'un prêt accordé par Caritas avait été envoyée à l'AFC.
27. Par pli du 10 août 2010, le conseil de M. C_____ a informé le juge délégué qu'il cessait d'occuper, l'élection de domicile étant maintenue au profit d'un autre avocat.
28. Le 9 mai 2011, le nouveau conseil de M. C_____ a cessé de représenter les intérêts de celui-ci.
29. Par courrier du 11 mai 2011 adressé aux parties, le juge délégué leur a fixé un délai au 10 juin 2011 pour formuler toute requête complémentaire.
30. Par courrier du 7 juin 2011, M. C_____ a fait savoir qu'après plus d'un an de négociations, l'AFC avait finalement refusé tout accord. Les époux C_____ devaient par conséquent s'acquitter de la totalité de leur dette fiscale, pour partie en espèce et l'autre, selon un plan d'échelonnement. Il assurait de sa volonté à rétablir une situation fiscale saine et exposait la précarité financière du couple en dépit de leur bonne volonté. Le maintien de ses autorisations était indispensable à l'exercice de son activité pour le remboursement de sa dette.
31. Le 30 juin 2011, le département a considéré que les explications de M. C_____ démontraient une péjoration de l'insolvabilité du recourant. Il attirait l'attention du juge délégué sur le fait que l'autorisation d'engagement dont bénéficiait M. C_____ auprès de S_____ SA était arrivée à échéance le 1^{er} janvier 2011 et n'avait pas fait l'objet d'un renouvellement. Le recours de M. C_____ ne portait dès lors plus que sur la décision du Conseil d'Etat du 18

juin 2008 lui retirant l'autorisation d'exercer la profession de détective privé et sa décision du même jour lui retirant l'autorisation d'exploiter l'entreprise de sécurité C_____.

32. La cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), l'ensemble des compétences jusqu'alors dévolues au Tribunal administratif a échu à la chambre administrative, qui devient autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 LOJ).

Les procédures pendantes devant le Tribunal administratif au 1^{er} janvier 2011 sont reprises par la chambre administrative (art. 143 al. 5 LOJ). Cette dernière est ainsi compétente pour statuer.

2. Interjeté en temps utile devant la juridiction alors compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - aLOJ ; 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 dans sa teneur au 31 décembre 2010).
3. Pour qu'un recours soit recevable, il faut que le destinataire de la décision soit touché directement par celle-ci et qu'il ait un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 let. b LPA). Un tel intérêt suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 13 II 361 consid. 1.2 p. 365 ; ATA/192/2009 du 21 avril 2009).

L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours ; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement rayé du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1 p. 374 ; 118 Ib 1 consid. 2 p. 7 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2A.732/2006 du 23 avril 2007 consid. 1 ; ATA/195/2007 du 24 avril 2007 consid. 3 et 4 ; ATA/175/2007 du 17 avril 2007 consid. 2a ; ATA/915/2004 du 23 novembre 2004 consid. 2b) ou déclaré irrecevable (ATF 123 II 285 consid. 4 p. 286 et ss. ; 118 Ia 46 consid. 3c p. 53 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_69/2007 du 11 juin 2007 consid. 2.3 ; ATA/195/2007 du 24 avril 2007 ; ATA/640/2005 du 27 septembre 2005 ; ATA/552/2005 du 16 août 2005).

En l'espèce, les autorisations délivrées aux entreprises de sécurité B_____ et S_____ SA pour engager le recourant en qualité d'agent de sécurité sont échues depuis le 8 mars 2009, respectivement le 1^{er} janvier 2011. Aucun recours n'a été interjeté contre la décision de refus de prolongation de la première

autorisation du 30 mars 2009. Quant à la seconde autorisation, elle n'a pas fait l'objet d'une demande de renouvellement. Les recours sont dès lors devenu sans objet en tant qu'ils concernent ces deux autorisations.

Les recours sont ainsi recevables, mais limités à la question du retrait de l'autorisation d'exercer la profession de détective privé et celle d'exploiter l'entreprise de sécurité C_____.

4. Toute activité lucrative privée exercée à titre professionnel, qui vise à l'obtention d'un gain ou d'un revenu, bénéficie de la liberté du commerce et de l'industrie (ATF 117 Ia 440; 116 Ia 118). La protection de l'article 27 Cst. s'étend non seulement aux indépendants, mais encore aux employés salariés lorsqu'ils sont atteints dans leurs droits juridiquement protégés (ATF 112 Ia 318, 319). Les cantons peuvent cependant apporter à cette liberté des restrictions consistant notamment en des mesures de police justifiées par un intérêt public tel que la sauvegarde de la tranquillité, de la sécurité et de la moralité publiques ou encore le fait de prévenir ou d'écarter un danger (ATF 114 Ia 36). Ces mesures de police doivent cependant reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (ATF 119 Ia 59; 118 Ia 175; 117 Ia 440; 116 Ia 113; R.-A. RHINOW, Commentaire de la Constitution fédérale, *ad.* art. 31, 1988, no 27).
5.
 - a. Selon l'art. 8 al. 1 let. c du concordat, l'autorisation d'exploiter ne peut être accordée que si le responsable est solvable ou ne fait pas l'objet d'actes de défaut de biens définitifs.
 - b. Au terme de l'art. 13 al. 1 du concordat, l'autorité qui a accordé l'autorisation doit la retirer lorsque les conditions prévues aux art. 8, 9 et 10A du concordat ne sont plus remplies ou lorsque son titulaire contrevient gravement ou à de réitérées reprises aux dispositions du concordat ou de la législation cantonale d'application.
6. Le département prononce le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de détective privé lorsque les conditions auxquelles la loi et le règlement subordonnent l'octroi de cette autorisation ne sont plus remplies (art. 4 al. 1 LAI). Selon l'art. 3 let. b LAI, l'autorisation est refusée aux faillis non réhabilités, ainsi qu'à celui qui a suspendu ses paiements pour cause d'insolvabilité générale et durable.
7. L'insolvabilité est une notion de droit fédéral. Le débiteur est insolvable lorsqu'il ne dispose pas de moyens liquides suffisants pour acquitter ses dettes exigibles. Cet état ne doit toutefois pas être passager (A. FAVRE, Droit des poursuites, Fribourg 1974, p. 285 ; P.-R. GILLIERON, Poursuite pour dettes, faillite et concordat, Lausanne 1988, p. 265). Il y aura insolvabilité notamment en

cas de faillite, concordat ou saisie infructueuse (ATA/677/2009 du 22 décembre 2009 et les références citées).

Selon la jurisprudence constante de la chambre de céans, seul celui dont l'insolvabilité s'est étendue sur certaines périodes sans qu'il ait pu redresser sa situation financière et amortir régulièrement ses dettes doit être considéré comme insolvable (ATA/677/2009 précité ; ATA/444/2005 du 21 juin 2005).

En l'espèce, même si le recourant ne faisait l'objet d'aucun acte de défaut de biens définitif au mois d'avril 2008, époque du retrait des autorisations le concernant, le montant total de ses poursuites s'élevait encore à CHF 33'124.-. Selon le dernier extrait de poursuites produit, soit celui daté du 24 juin 2008, à l'exception de deux poursuites totalisant CHF 1'162,55 en faveur de l'assurance Helsana, toutes les autres créances appartiennent à l'Etat de Genève et correspondent à CHF 32'613.-. Malgré l'existence de procès-verbaux de saisie, ces dettes n'ont pu être totalement soldées. Aucun document récent n'a été apporté afin de prouver le contraire.

En ces circonstances et vu les principes susmentionnés, la situation financière du recourant apparaît comme étant obérée. Il est également dans un état d'insolvabilité générale et durable.

Le département ne pouvait ignorer cette situation lorsqu'il a accordé les premières autorisations. Il ressortait effectivement des documents alors fournis que le recourant faisait déjà l'objet de poursuites. Lors de l'octroi de la dernière autorisation au mois de février 2008, le département savait que le montant total des poursuites en cours était de CHF 39'626,15 le 19 mars 2007 et de CHF 56'708,50 le 3 octobre 2007.

Vu les éléments à disposition et les conditions applicables, ni le département, ni le Conseil d'Etat n'auraient donc dû accorder les autorisations retirées postérieurement.

8. S'agissant de la proportionnalité de la mesure, la chambre de céans a eu plusieurs fois l'occasion de relever que les art. 3 let. d et 4 al. 1 LAI ne laissent aucun choix au Conseil d'Etat qui doit retirer l'autorisation lorsque les conditions ne sont plus remplies (ATA/14/2007 du 16 janvier 2007 et les références citées).

En l'occurrence, il convient de retenir que les conditions présidant à l'octroi des autorisations concernées ne sont pas remplies. Dans ce contexte, les décisions querellées consistant à retirer lesdites autorisations au recourant, ayant pour conséquences de l'empêcher d'exercer la profession de détective privé, d'exploiter une entreprise dans ce domaine et d'être engagé en qualité d'agent de sécurité, doivent être considérées comme proportionnées.

9. Dès lors, les recours seront rejetés en tant qu'ils sont recevables.

10. Au vu de la situation financière du recourant, aucun émolument ne sera mis à sa charge (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette les recours interjetés le 17 juillet 2008 par Monsieur C_____ contre la décision du département des institutions du 18 juin 2008 et l'arrêté du Conseil d'Etat du 18 juin 2008, dans la mesure où ils sont recevables ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

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 (la présente décision) et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur C_____, au Conseil d'Etat ainsi qu'au département de la sécurité, de la police et de l'environnement.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :