

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2680/2024-TAXIS

ATA/174/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 février 2025

dans la cause

A _____

représentée par Me Cyril-Marc AMBERGER, avocat

recourante

contre

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

intimée

EN FAIT

A. a. A_____ est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi depuis le 6 septembre 2019.

b. Le 15 novembre 2022, elle a demandé à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) de lui délivrer une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP).

c. Par décision du 8 mars 2023, la PCTN a rejeté la requête, au motif que A_____ n'avait pas démontré avoir été l'utilisatrice effective d'une AUADP le 26 février 2020, au moment du dépôt de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31).

d. Le 1^{er} mars 2023, A_____ a formé une demande de reconsidération de la décision du 8 mars 2023. Elle a complété sa demande par un courriel du 24 avril 2023.

e. Le 8 mai 2023, la PCTN a refusé d'entrer en matière sur cette demande.

Le 5 juin 2023, A_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative).

Par arrêt du 8 octobre 2024, la chambre administrative a rejeté le recours.

f. À la suite de l'arrêt ATA/779/2023 rendu le 18 juillet 2023 par la chambre administrative et indiquant qu'il n'était pas décisif d'avoir été titulaire d'une AUADP le 26 février 2020 lors du dépôt de la loi, la PCTN a imparti aux chauffeurs de taxi un délai pour déposer une nouvelle requête.

g. Le 30 octobre 2023, A_____ a formé une nouvelle requête en délivrance d'une AUADP.

Elle avait loué une AUADP liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ des mois d'octobre 2020 à février 2023, pour un loyer de CHF 500.- par mois. Elle produisait un contrat de mise à disposition.

Elle produisait également un extrait de son casier judiciaire, d'où il ressortait qu'elle avait été condamnée par le Ministère public le 1^{er} octobre 2021 à une peine de 180 jours-amende à CHF 30.- pour obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale et le 11 juin 2022 à une peine de 100 jours-amende à CHF 80.- pour abus de confiance.

h. Le 16 novembre 2023, la PCTN lui a fait part de son intention de rejeter sa requête en raison des condamnations qu'elle avait subies et qui constituaient apparemment des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession de chauffeur de taxi.

Il ressortait des condamnations prononcées qu'elle avait exercé son activité indépendante et possédé plusieurs véhicules tout en percevant des prestations

complémentaires. Elle avait par ailleurs établi un faux contrat de vente d'un véhicule indiquant un montant de CHF 23'800.- alors que celui-ci avait été payé CHF 14'700.-.

i. Le 3 mai 2024, après avoir demandé et obtenu plusieurs prolongations du délai pour se déterminer, A_____ a fait valoir que les condamnations portaient sur des agissements extérieurs à sa profession constituant au surplus des infractions de peu de gravité, commises plus d'une année avant le dépôt de la requête, et sans qu'elle ait commis de récidive.

j. Par décision du 18 juin 2024, la PCTN a refusé de délivrer l'AUADP et révoqué la carte professionnelle de chauffeur de taxi de A_____.

Les infractions commises n'étaient pas de peu de gravité. Elles concernaient le patrimoine, et pour l'une d'elles le Ministère public avait prononcé la peine la plus sévère. Elle avait notamment obtenu frauduleusement CHF 143'000.- de l'Hospice général (ci-après : l'hospice) durant près de deux ans et demi, soit environ CHF 4'800.- par mois. Les condamnations étaient incompatibles avec l'exercice de la profession de chauffeur de taxi.

B. a. Par acte remis à la poste le 20 août 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la PCTN pour nouvelle décision.

Sa liberté économique et la loi avaient été violées. Les infractions avaient été commises en-dehors de son activité professionnelle. Elles portaient sur le patrimoine, étaient anciennes et ne permettaient pas de déceler un risque pour sa clientèle, qui n'avait rien à craindre pour son patrimoine.

Aucune « tendance malhonnête » ne pouvait être retenue contre elle. Elle n'avait jamais été condamnée en lien avec sa profession et notamment concernant le respect des règles de circulation routière. Or, l'intérêt public dans l'exercice de sa profession se situait bien dans la préservation de l'intégrité physique de ses clients et des autres usagers.

Son intérêt privé à la conservation de son autorisation devait prévaloir. La mesure était disproportionnée. Elle avait déjà été sanctionnée pénalement.

b. Le 1^{er} novembre 2024, la PCTN a conclu au rejet du recours.

Les infractions étaient graves. La recourante avait fait l'objet en octobre 2022 d'une mesure administrative d'interdiction de déployer une activité de diffuseur de courses et d'entreprise de transports sur tout le territoire jusqu'à rétablissement d'une situation conforme. Malgré la mesure, elle avait récidivé et une nouvelle dénonciation avait été faite contre elle. Une procédure était en cours devant la PCTN. Elle était soupçonnée d'exploiter une entreprise de transports ou de diffuseur de courses par le biais de la société B_____, laquelle n'était pas inscrite au registre du commerce. La recourante était certes célibataire et élevait seule trois enfants. Il n'existait pas d'alternative à la révocation de sa carte professionnelle,

laquelle l'empêcherait d'exercer la profession de chauffeur de taxi pour une durée de trois ans dès la date de l'ordonnance pénale, soit jusqu'au 11 juin 2025.

c. La recourante n'a pas répliqué dans le délai imparti au 5 décembre 2024.

d. Le 10 décembre 2024, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.
3. La recourante invoque un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée dans la révocation de la carte professionnelle prononcée à son égard ainsi qu'une violation de sa liberté économique.

3.1 Selon l'art. 27 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 ; 135 I 130 consid. 4.2). L'art. 36 Cst. Exige que toute restriction d'un droit fondamental soit fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3).

3.2 Le principe de proportionnalité, garanti par l'art. 36 al. 3 Cst., se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 140 I 218 consid. 6.7.1 ; 136 IV 97 consid. 5.2.2).

3.3 Constitue un abus du pouvoir d'appréciation le cas où l'autorité reste dans le cadre fixé par la loi, mais se fonde toutefois sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la

proportionnalité (ATF 137 V 71 ; ATA/1276/2018 du 27 novembre 2018 consid. 4d ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 515). Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité dépasse le cadre de ses pouvoirs. En outre, celle-ci doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (ATA/827/2018 du 28 août 2018 consid. 2b ; ATA/845/2015 du 20 août 2015 consid. 2b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 743 ss et les références citées).

3.4 La LTVTC a pour objet de réglementer et de promouvoir un service de transport professionnel de personnes efficace, économique et de qualité (art. 1 al. 1 LTVTC). Elle vise à garantir la sécurité publique, l'ordre public, le respect de l'environnement et des règles relative à l'utilisation du domaine public, la loyauté dans les transactions commerciales, la transparence des prix, ainsi que le respect des prescriptions en matière de conditions de travail, de normes sociales et de lutte contre le travail au noir, tout en préservant la liberté économique (art. 1 al. 2 LTVTC).

3.5 L'activité de chauffeur de taxi est soumise à autorisation préalable (art. 6 al. 1 LTVTC). Les autorisations et immatriculations sont délivrées sur requête, moyennant le respect des conditions d'octroi (art. 6 al. 3 LTVTC).

La carte professionnelle est délivrée au chauffeur à plusieurs conditions décrites à l'art. 7 al. 3 LTVTC dont celle de n'avoir pas fait l'objet, dans les trois ans précédant le dépôt de sa requête, de décisions administratives ou de condamnations incompatibles avec l'exercice de la profession telles que définies par le Conseil d'État (art. 7 al. 3 let. e LTVTC).

La carte professionnelle est révoquée par le département de l'économie et de l'emploi (ci-après : le département) lorsqu'une des conditions visées à l'art. 7 al. 3 LTVTC n'est plus remplie (art. 7 al. 5 LTVTC).

3.6 Le règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01), entré en vigueur le 1^{er} novembre 2022, prévoit à son art. 6 al. 2 que sont considérées comme incompatibles avec la profession de chauffeur de taxi ou de VTC au sens de l'art. 7 al. 3 let. 3 LTVTC les condamnations pénales et décisions administratives prononcées pour infractions : a) au droit pénal suisse ou étranger, en particulier les condamnations prononcées pour infractions contre la vie, l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle ou le patrimoine ; b) aux règles de la circulation routière ayant mené au retrait du permis de conduire en application des art. 15d, 16b, 16c, 16c bis ou 16d LCR ; c) aux prescriptions du droit fédéral ou cantonal régissant l'activité des chauffeurs professionnels ainsi qu'aux exigences liées aux véhicules ; d) aux

prescriptions de la loi et du règlement ayant mené à un retrait de la carte professionnelle de chauffeur.

3.7 Le service tient compte de la gravité des faits, de leur réitération, du temps écoulé depuis le prononcé de la sanction ainsi que du risque de récidive (art. 6 al. 3 RTVTC).

3.8 S'agissant du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée dans ce cadre, la chambre de céans a déjà relevé qu'avec l'entrée en vigueur des modifications de la LTVTC et du RTVTC le 1^{er} novembre 2022, la jurisprudence rendue sous l'ancienne teneur restait applicable. Si le législateur avait entendu renforcer certaines mesures dans le domaine du service de transport professionnel, il n'en demeurait pas moins qu'il avait réduit le délai de prise en considération des antécédents de cinq à trois ans. Il s'agissait d'ailleurs là de la seule modification substantielle apportée aux dispositions légales concernant l'octroi et la révocation de la carte professionnelle. Les dispositions relatives au pouvoir d'appréciation de la PCTN, dans le cas de décisions ou condamnations incompatibles avec l'exercice de la profession de chauffeur, n'avaient pas été modifiées (ATA/994/2023 du 12 septembre 2023 consid. 4.10).

3.9 La chambre administrative a déjà examiné à de nombreuses reprises, sous l'ancienne ou la nouvelle version de la loi et de son règlement, des décisions de la PCTN refusant ou révoquant une autorisation d'exercer la profession de chauffeur de taxi ou de VTC sous l'angle de l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée.

3.9.1 Elle a retenu à deux reprises qu'en ne considérant que des infractions qui n'avaient pas été accomplies dans l'exercice de la profession de chauffeur, la PCTN avait commis un abus de son pouvoir d'appréciation, ne prenant notamment pas en compte l'intérêt public premier visé par la loi (ATA/669/2018 du 26 juin 2018 ; ATA/3327/2018 du 10 avril 2018). Dans une autre espèce, elle a considéré que la décision de la PCTN révoquant une autorisation en raison d'une infraction pour violation grave des règles de la circulation routière, ne consacrait aucun excès ni abus du pouvoir d'appréciation de la PCTN (ATA/994/2023 précité).

3.9.2 Elle a estimé que quatre condamnations pour détournement de valeurs patrimoniales mises sous main de justice (art. 169 CP) ne fondaient pas le retrait de la carte professionnelle. La disposition protégeait les créanciers de manière générale, mais sanctionnait surtout l'insoumission aux mesures prises en vertu de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889 (LP - RS 281.1), c'est-à-dire une infraction contre l'autorité publique. Bien que l'infraction figurât au chapitre des infractions contre le patrimoine et que ce type d'infraction fût visé par l'art. 6 al. 1 let. a RTVTC, les faits ayant conduit aux quatre condamnations étaient survenus hors du cadre de son activité professionnelle de chauffeur de taxi et n'étaient pas des infractions dirigées contre une personne particulière, comme le seraient un vol ou un abus de confiance. L'autorité devait examiner si la condamnation était effectivement incompatible avec l'exercice de la

profession de chauffeur. Il ressortait également des travaux préparatoires que le législateur avait premièrement pensé à des condamnations liées à des infractions routières graves ou répétées et à des condamnations liées à des actes portant atteinte à l'intégrité physique ou sexuelle d'autrui. La sécurité du public étant l'intérêt public premier visé par le législateur, les infractions contre le patrimoine n'étaient pas mentionnées dans l'exposé des motifs joint au projet de loi (ATA/669/2018 précité consid. 5a à 5c ; ATA/359/2018 du 17 avril 2018 consid. 6f).

3.9.3 Elle a également retenu que des condamnations pour banqueroute frauduleuse et fraude dans la saisie (art. 163 CP), diminution effective de l'actif au préjudice des créanciers (art. 164 CP) et violation de l'obligation de tenir une comptabilité (art. 165 CP), bien que graves, n'avaient pas été accomplis dans l'exercice de sa profession de chauffeur de taxi, mais dans le cadre de la précédente activité du recourant, dans le domaine de la restauration. Il devait notamment être tenu compte de la gravité des faits ou de leur réitération, du temps écoulé depuis le prononcé de la décision, respectivement de la condamnation, ainsi que du risque de récidive. La seule présence d'une condamnation au casier judiciaire pour l'une des infractions listées à l'art. 6 al. 1 RTVTC ne suffisait pas à refuser l'octroi d'une AUADP. Il fallait examiner si la condamnation était effectivement incompatible avec l'exercice de la profession de chauffeur (ATA/327/2018 du 10 avril 2018 consid. 7a).

3.10 En l'espèce, les deux condamnations de la recourante portent atteinte au patrimoine et procèdent d'une tromperie. La recourante a obtenu des prestations d'aide sociale en cachant son activité professionnelle et établi un faux contrat de vente d'un véhicule en augmentant fallacieusement son prix.

Il n'est pas douteux que les infractions commises par la recourante sont graves. L'obtention frauduleuse des prestations complémentaires a causé un préjudice important et a été commise dans la durée. La falsification du contrat de vente visait son enrichissement au détriment de son cocontractant. Le comportement de la recourante dénote un certain mépris pour la confiance accordée dans les relations patrimoniales. Il reste encore à déterminer si ces infractions sont incompatibles avec l'exercice de la profession de chauffeur de taxi.

Dans l'exercice de sa profession, la recourante doit se montrer irréprochable dans ses relations patrimoniales avec ses clients, les centrales de diffusion de courses et les autorités. Il doit pouvoir lui être fait confiance notamment au sujet de la tarification, du prix des courses et de son encaissement.

Or, les infractions pour lesquelles elle a été condamnée ont porté atteinte au patrimoine et à la confiance dans les relations d'affaires. Si elles n'ont certes pas été commises au détriment de clients ni dans l'exercice de sa profession par la recourante, elles font craindre que cette dernière se montre aussi peu respectueuse de la confiance accordée par ses clients ou ses partenaires professionnels. Les clients des taxis sont en effet vulnérables en matière de choix d'itinéraire, de tarification, de forfaits, de paiements électroniques et en espèces, de change, et ce même s'ils ne sont pas âgés ou allophones.

Il apparaît ainsi que le comportement de la recourante, réprimé à deux reprises, menace la sécurité du public qu'entend protéger le législateur, soit en premier lieu la sécurité patrimoniale de sa clientèle et la confiance accordée par cette dernière. Les infractions commises apparaissent, partant, incompatibles avec l'exercice de la profession de chauffeur de taxi de la recourante selon l'art. 6 al. 2 RTVTC.

La PCTN fait encore valoir dans ses observations une procédure pendante relative à l'exploitation sans droit d'une entreprise de courses de taxi. L'existence de cette procédure, dont la PCTN ne soutient pas qu'elle aurait abouti à ce jour à une sanction, n'a pas été prise en compte dans la décision attaquée. Elle excède l'objet du litige et n'a pas à être prise en compte dans le présent arrêt.

C'est ainsi de manière conforme à la loi et sans excès ni abus de son pouvoir d'appréciation que la PCTN a révoqué la carte de chauffeur professionnel de taxi de la recourante et refusé de lui délivrer une AUADP.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 août 2024 par A_____ contre la décision de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 18 juin 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ un émolument de CHF 500.- ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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 ;

communique le présent arrêt à Me Cyril-Marc AMBERGER, avocat de la recourante, ainsi qu'à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Michèle PERNET, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc
VERNIORY, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

M. PERNET

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :