

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/288/2025-EXPLOI

ATA/912/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 25 août 2025

2^{ème} section

dans la cause

A_____

recourant

contre

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

intimée

EN FAIT

A. a. B_____, sis, rue C_____, __ Genève, est une entreprise individuelle inscrite au registre du commerce depuis le 28 janvier 2014 qui a pour but « laverie, repassage, sandwicherie, snack, transfert d'argent, loteries, internet café, produits alimentation, produits du tabac et produits assimilés au tabac, d'alcool, CBD boisson ». A_____ est l'un des gérants de l'entreprise avec signature individuelle.

b. Le 8 août 2014, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir, devenu depuis la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), a autorisé A_____ à vendre des boissons alcooliques (fermentées) à l'emporter dans le commerce à l enseigne « B_____ ». Cette autorisation a été renouvelée jusqu'au 16 décembre 2024.

Une autorisation de vendre des produits du tabac et produits assimilés au tabac dans le commerce susvisé lui a également été octroyée, valable jusqu'au 16 décembre 2024.

c. Par requête du 12 novembre 2024, A_____ a sollicité auprès de la PCTN la délivrance d'une autorisation de vente de boissons alcooliques dans le commerce à l'enseigne « B_____ ».

Par requête parallèle, il a sollicité la délivrance d'une autorisation de vente de produits du tabac et de produits assimilés au tabac/CBD dans le commerce susvisé.

d. A_____ a produit en annexe à ses requêtes une copie du courrier de son bailleur, la C_____ de la ville de Genève (ci-après : la C_____), du 21 novembre 2024, refusant la vente de boissons alcooliques et de produits du tabac et de produits assimilés au tabac/CBD au sein des locaux susvisés au motif que le bail à loyer qui le liait selon le transfert du 23 décembre 2013 portait sur une destination des locaux « salon lavoir, à l'exclusion de toute autre usage ». Il a par ailleurs été mis en demeure de cesser de telles activités.

e. En date du 13 novembre 2024, la PCTN l'a informé de son intention de rejeter ses requêtes du 12 novembre 2024 concernant la vente de boissons alcooliques et de produits du tabac et de produits assimilés au tabac/CBD compte tenu du fait que les conditions de l'art. 8 de la loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac du 17 janvier 2020 (LTGVEAT - I 2 25) et 4 du règlement d'exécution de la loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac du 3 février 2021 (RTGVEAT - I 2 25.01) n'étaient pas remplies.

f. Le 23 décembre 2024, A_____ a exercé son droit d'être entendu. Il a signifié son intention de continuer son activité car son bailleur n'avait pas motivé sa décision de l'empêcher de continuer ses activités accessoires. Il exploitait un établissement

public. En dix ans d'activité commerciale, il n'avait jamais eu de problème avec la police du commerce ou la gérance municipale.

g. Par décisions du 17 janvier 2025, la PCTN a rejeté les requêtes déposées par A_____ le 12 novembre 2024.

- B. a.** Par acte du 28 janvier 2025, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre ces décisions, concluant à leur annulation et à l'octroi des autorisations sollicitées.

Son activité principale de laverie se situait dans un établissement public, ouvert aux clients. Pendant dix années, la PCTN lui avait octroyé le droit de vendre ces produits annexes. Désormais, la loi exigeait également l'autorisation du bailleur qui était en l'occurrence la ville de Genève, laquelle la lui refusait sans en motiver la raison. Avec les seules entrées de l'activité principale de laverie, il parvenait de justesse à régler le loyer de l'établissement public.

À titre d'exemple, la Poste avait commencé depuis quelques années à vendre des produits accessoires dans des bureaux postaux, tels des livres et des produits de cosmétique et de nettoyage pour compenser les pertes du chiffre d'affaires. Après la fin de la crise sanitaire, l'afflux des clients à la laverie avait baissé d'environ 50%. Pendant que les machines à laver et les sèche-linges étaient en marche, les clients qui faisaient la lessive achetaient régulièrement des boissons alcoolisées à l'emporter ainsi que des cigarettes et produits dérivés du tabac. Les décisions de la C_____ et de la PCTN auraient pour conséquence de faire tomber sa famille et lui-même dans la prise en charge sociale de l'Hospice général.

- b.** Le 17 février 2025, la PCTN a conclu au rejet du recours.

Le bailleur avait explicitement refusé d'autoriser la vente de boissons alcooliques et de produits du tabac et de produits assimilés au tabac. A_____ ne remplissait donc pas les conditions prévues à l'art. 8 al. 1 let. d LTGVEAT.

c. Suite à la demande de la chambre de céans, la C_____ a exposé que l'activité sollicitée n'était pas conforme à la destination du bail. La demande d'exploitation d'une épicerie avait déjà fait l'objet d'un refus au locataire transférant en mars 2013. Le quartier étant déjà pourvu de six tabacs-épiceries dans un rayon de 250 m, elle ne souhaitait pas modifier l'affectation de cette arcade pour cette destination.

- d.** Le 1^{er} avril 2025, A_____ a répliqué.

Le courrier de la C_____ contenait de nombreuses inexactitudes. L'activité principale de l'établissement resterait le service de laverie publique. Cette laverie n'était pas une épicerie, soit un magasin qui vendait des surgelés, des légumes et denrées alimentaires de consommation à large échelle. Il était également faux d'affirmer qu'il existerait six épiceries dans un rayon de 250 m. La mauvaise foi de la C_____ était évidente.

La vente des produits du tabac et des produits assimilés, ainsi que des boissons alcooliques faisant l'objet de sa demande d'autorisation était requise par la clientèle.

La laverie n'était pas non plus un point de vente de tabac. En dix ans, il avait développé un réseau important de clients et n'avait eu aucun problème avec la police, ses clients ou son bailleur. Il avait aménagé le local commercial à ses frais.

e. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties avaient été informées préalablement.

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. L'objet du litige porte sur la conformité au droit des deux décisions de l'autorité intimée de refuser de délivrer au recourant des autorisations de vente des produits du tabac et des produits assimilés ainsi que des boissons alcooliques dans son commerce.

2.1 La LTGVEAT a pour buts d'assurer qu'aucun établissement qui lui est soumis ne soit susceptible de troubler l'ordre public, en particulier la tranquillité et la santé publiques, du fait de son propriétaire ou de son exploitant, ainsi qu'en raison de sa construction, de son aménagement et de son implantation. Elle vise également à protéger la santé des mineurs, notamment contre les risques d'addiction (art. 1 al. 1 LTGVEAT). Toute autorisation prévue par cette loi ne peut être délivrée que si les buts énoncés à l'al. 1 sont susceptibles d'être atteints (al. 2).

La vente à l'emporter de boissons alcooliques et la vente de produits du tabac et de produits assimilés au tabac, sont soumises à l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par le PCTN (art. 7 al. 1 LTGVEAT). Une autorisation est nécessaire pour chacune des activités (al. 2). Elle doit être requise lors de chaque création ou reprise d'un commerce existant (al. 3). L'autorisation, strictement personnelle et intransmissible, ne peut être accordée qu'à une personne physique, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'une société commerciale ou d'une personne morale qu'elle a, en fait et en droit, le pouvoir de diriger, d'engager et de représenter. L'autorisation est délivrée pour un établissement et des locaux déterminés (al. 4). Elle est valable pour une période de 4 ans renouvelable (al. 5). L'autorisation réserve expressément les autorisations d'autres départements ou services de l'administration prescrites par d'autres textes législatifs ou réglementaires (al. 5).

2.2 Les conditions de délivrance de l'autorisation sont fixées à l'art. 8 LTGVEAT. À titre de conditions personnelles, l'autorisation est délivrée à condition que le requérant (al. 1) soit de nationalité suisse, ou au bénéfice d'un permis d'établissement, ou visé par l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la

Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999, ou par l'accord amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange, du 21 juin 2001 (let. a) ; ait l'exercice des droits civils (let. b) ; offre, par ses antécédents et son comportement, toute garantie que l'établissement soit exploité conformément aux dispositions de la présente loi et aux prescriptions en matière de police des étrangers, de sécurité sociale et de droit du travail (let. c) ; dispose des locaux nécessaires (let. d).

Pour les conditions relatives aux locaux, l'autorisation d'exploiter est délivrée à condition que les locaux (al. 2) ne soient pas susceptibles de troubler concrètement l'ordre public, en particulier la tranquillité publique, du fait de leur construction, de leur aménagement et de leur implantation manifestement inappropriés (let. a) ; ne permettent pas à des mineurs d'accéder sans surveillance aux produits qui leur sont interdits (let. b) ; fassent l'objet, le cas échéant, d'un préavis favorable du service de la consommation et des affaires vétérinaires (let. c).

Selon l'art. 4 al. 1 RTGVEAT, les documents nécessaires à la vérification des conditions relatives aux locaux de vente et stockage comprennent un extrait original du registre foncier relatif aux locaux, si le requérant est propriétaire des locaux (let. h) ; une copie du contrat de bail relatif aux locaux, si le requérant n'est pas propriétaire des locaux (let. i) ; une copie du contrat de gérance, si le requérant dispose des locaux par contrat de gérance (let. k).

2.3 Ni les travaux préparatoires de la LTGVEAT, ni ceux de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques du 22 janvier 2004 (LVEBA - I 2 24), qui a été abrogée et remplacée par la LTGVEAT, n'apportent d'éclairage particulier sur les conditions relatives aux « locaux nécessaires » inscrites dans la loi. En revanche, à l'instar de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22), la LTGVEAT vise à préserver l'ordre public, en particulier la tranquillité et la santé publiques par le propriétaire ou l'exploitant. C'est dans ce cadre que le législateur a soumis l'autorisation d'exploiter à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles figurent la nécessité pour l'exploitant de disposer des locaux nécessaires et celle de distinguer le propriétaire de l'exploitant du commerce (ATA/1382/2023 du 20 décembre 2023 consid. 4.3).

La LRDBHD prévoit, en effet aussi bien dans son ancienne version que dans la nouvelle version, des exigences similaires à celles de la LTGVEAT concernant les documents nécessaires à l'autorisation d'exploiter. Il ressort plus précisément de l'art. 20 al. 2 let. g du règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 28 octobre 2015 du 28 octobre 2015 (RRDBHD - I 2 22.01), dont les dispositions concrétisent l'art. 9 let. g LRDBHD relatif à l'accord du bailleur des locaux de l'entreprise, que le requérant de l'autorisation d'exploiter doit fournir des copies des contrats de bail principal, de sous-location et de l'attestation du bailleur principal et, le cas échéant, de l'accord

du sous-bailleur autorisant la sous-location (si le propriétaire de l'entreprise est sous-locataire).

Selon l'exposé des motifs présenté à l'appui du projet de loi relatif à la LRDBH – qui a précédé la LRDBHD –, l'autorité ne saurait délivrer une autorisation d'exploiter pour un établissement que le requérant ne serait pas en droit de gérer au sens du droit civil. Elle doit donc s'assurer, si le requérant n'est pas lui-même propriétaire de l'établissement, qu'il dispose de l'accord de celui-ci, de même, s'il n'est pas lui-même propriétaire des locaux, qu'il dispose de l'accord du bailleur. Il n'appartient en revanche pas à l'autorité de trancher les litiges quant à la propriété de l'établissement ou à l'existence et au contenu d'un bail portant sur les locaux de l'établissement ; les intéressés devront être, dans de tels cas, invités à se mettre d'accord et au besoin renvoyés à agir devant les tribunaux compétents (MGC 1985/III 4241).

2.4 En l'espèce, l'art. 4 let. i RTGVEAT précité exige du requérant de produire avec la requête d'autorisation d'exploiter une copie du contrat de bail relatif aux locaux lorsqu'il n'est pas le propriétaire des locaux. Il s'agit pour la PCTN de s'assurer non seulement que la destination des locaux est conforme à l'exploitation envisagée dans l'autorisation requise, mais aussi que le requérant dispose de l'accord du propriétaire des locaux, selon les règles applicables au bail des locaux (ATA/1382/2023 précité consid. 6.4).

Le recourant ne conteste pas que l'accord du bailleur est nécessaire pour pouvoir vendre des boissons alcooliques et des produits du tabac et des produits assimilés au tabac dans son commerce. Or le contrat de bail qui le lie à la C_____ selon le transfert du 23 décembre 2013 prévoit expressément que la destination des locaux loués est un « salon lavoir, à l'exclusion de toute autre usage ». Suite à la demande de la chambre de céans, la C_____ a confirmé que les activités accessoires sollicitées par le recourant n'étaient pas conformes à la destination du bail. Elle a encore exposé que la demande d'exploitation d'une épicerie avait déjà fait l'objet d'un refus au locataire transférant en mars 2013 et que le quartier étant déjà pourvu de plusieurs tabacs-épiceries aux alentours, elle ne souhaitait pas modifier l'affectation de cette arcade pour cette destination.

Force est de constater qu'à défaut d'autorisation de son bailleur, les conditions fixées aux art. 8 al. 1 let. d LTGVEAT et 4 RTGVEAT pour la délivrance de l'autorisation de vendre des boissons alcooliques et des produits du tabac et des produits assimilés au tabac dans son commerce ne sont pas réalisées.

Les relations entre le recourant et son bailleur relevant du droit privé, la chambre de céans n'est pas compétente pour traiter de la question des conséquences financières alléguées par le recourant de ce refus d'autorisation d'exercer une autre activité que celle de laverie dans les locaux.

Au vu de ce qui précède, les décisions querellées sont conformes au droit et le recours, infondé, sera rejeté.

3. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (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 28 janvier 2025 par A_____ contre les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 17 janvier 2025 ;

au fond :

le rejette ;

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

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

communique le présent arrêt à A_____, ainsi qu'à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Jean-Marc VERNIORY, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

le président siégeant :

S. CROCI TORTI

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le