

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3176/2023-TAXIS

ATA/175/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 février 2024

1^{ère} section

dans la cause

A_____ Sàrl et B_____

représentés par Me Vincent MAÎTRE, avocat

recourants

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. B_____ est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de voiture de transport avec chauffeur (ci-après : VTC) depuis le 21 novembre 2017.

b. Le 21 novembre 2017, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) lui a délivré des plaques d'immatriculation GE 1_____ pour l'usage d'un véhicule VTC.

c. Le 9 décembre 2021, B_____ a fait l'objet d'une décision de retrait de permis de conduire pour un mois par l'office cantonal des véhicules (ci-après : OCV) pour une infraction moyennement grave aux règles de la circulation, au sens de l'art. 16b de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01) en raison de faits ayant eu lieu le 20 octobre 2021. Selon la décision, le 20 octobre 2021 à 16h15, B_____ avait filmé un dispositif de police avec son téléphone portable sur l'autoroute A1 à Bernex, en direction de la France, au volant de sa voiture.

B. a. Le 30 mars 2023, B_____ a déposé, en qualité de représentant de la société A_____ Sàrl (ci-après : la société), une requête en délivrance d'une autorisation d'exploiter une entreprise de transport.

En annexe à sa demande, il a produit un extrait du système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) mentionnant le retrait de permis de conduire pour une durée d'un mois prononcé le 9 décembre 2021. Cette mesure avait été exécutée du 20 avril 2022 au 19 mai 2022, dates incluses.

b. Le 30 juin 2023, le PCTN a fait part à B_____ de son intention de révoquer sa carte professionnelle de chauffeur de VTC, dès lors que la décision du 9 décembre 2021 semblait correspondre à une décision incompatible avec la profession de chauffeur au sens de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) et de règlement d'application, 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).

c. Le 4 juillet 2023, B_____ a transmis une copie de la décision du 9 décembre 2021 sans formuler d'observations.

d. Par décision du 1^{er} septembre 2023, le PCTN a révoqué la carte professionnelle de chauffeur de VTC de B_____ et exigé le dépôt des plaques d'immatriculation GE 1_____.

La décision de l'OCV rentrait dans la catégorie des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession.

e. Par décision du même jour, le PCTN a rejeté la requête en délivrance d'une autorisation d'exploiter une entreprise de transport déposée le 30 mars 2023.

La société, qui avait son siège en Suisse et était inscrite au registre du commerce, ne disposait d'aucun représentant titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de VTC. Elle n'avait qu'un représentant, soit B_____, à qui la carte professionnelle avait été révoquée faute d'en remplir les conditions de délivrance. Elle ne remplissait dès lors pas les conditions d'octroi d'une autorisation d'exploiter une entreprise de transport prévues à l'art. 10 al. 2 LTVTC.

C. a. Par acte mis à la poste le 2 octobre 2023, B_____ et la société ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les décisions du PCTN du 1^{er} septembre 2023, concluant à leur annulation.

L'autorité intimée s'était bornée à appliquer l'art. 6 al. 2 let. b RTVTC sans prendre en compte les conditions légales de l'art. 6 al. 3 RTVTC. S'agissant de la gravité des faits, son comportement ne consistait pas en une mise en danger concrète des autres usagers de la circulation routière. Rien ne permettait de retenir que les faits retenus à son encontre avaient été accomplis dans le cadre de l'exercice de sa profession de chauffeur de VTC.

Il avait été privé de l'usage effectif de son droit d'être entendu, puisqu'il était à l'étranger au moment où l'OCV lui a octroyé un délai de quinze jours pour faire valoir ses observations.

Il aurait dû pouvoir faire valoir qu'il était au bénéfice d'un besoin professionnel de conduire des véhicules au sens de l'art. 16 al. 3 LCR et qu'il pouvait justifier d'une bonne réputation.

Il était exempt de tous reproches s'agissant des autres conditions de l'art. 7 al. 3 LTVTC.

La décision violait le principe de la proportionnalité. Les faits reprochés étaient moyennement graves et étaient contestables quant à leur constatation ; il n'y avait pas de réitération, le laps de temps écoulé entre la décision de retrait et la décision entreprise était d'une certaine durée et le risque de récidive était inexistant. La mesure avait en revanche de graves conséquences personnelles et économiques pour lui-même et sa famille.

Enfin, dans la mesure où il devait être reconnu comme valablement titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de VTC, la société était en droit d'obtenir une autorisation pour son activité au sens de l'art. 10 al. 1 et al. 2 let. c LTVTC.

b. Le 6 décembre 2023, le PCTN a conclu au rejet du recours.

Au vu des travaux préparatoires relatifs à la LTVTC et du texte même de l'art. 6 al. 2 let. b RTVTC, la nouvelle législation avait prévu un net durcissement des conditions de délivrance des cartes professionnelles, si bien que la jurisprudence établie sous l'ancienne législation ne pouvait être reprise dans le nouveau droit.

c. Le 12 janvier 2024, les recourants ont répliqué.

En se bornant à appliquer l'art. 6 al. 2 let. b RTVTC, l'autorité intimée avait commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation. Cette disposition devait être lue conjointement avec l'art. 6 al. 3 RTVTC.

d. Sur ce, 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 contre les deux décisions du 1^{er} septembre 2023 (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. Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, au motif qu'il n'a pas été entendu avant que l'OCV ne prononce le retrait de son permis de conduire par décision du 9 décembre 2021. Ce grief ne concerne toutefois pas les décisions litigieuses puisqu'il porte sur une décision de l'OCV, désormais entrée en force. Il ne sera dès lors pas examiné.
3. 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.
4. Les recourants invoquent un excès négatif du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée dans la révocation de la carte professionnelle de chauffeur de VTC prononcée, ainsi qu'une violation de la liberté économique.

4.1 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).

4.2 Constitue un excès positif du pouvoir d'appréciation le fait que l'autorité prend une mesure que la loi ne lui laisse pas la liberté d'adopter (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 514).

Constitue un excès négatif du pouvoir d'appréciation le fait que l'autorité se considère comme liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_144/2021 du 30 août 2022 consid. 2.1), ou qu'elle applique des solutions trop schématiques, ne tenant pas compte des particularités du cas d'espèce (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; ATA/1276/2023 du 28 novembre 2023 consid. 4.6 ; ATA/926/2021 du 7 septembre 2021 consid. 6b).

L'excès du pouvoir d'appréciation revient à une violation pure et simple de la loi alors que son abus constitue une violation des principes constitutionnels (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 514).

- 5.** 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).

5.1 L'activité de chauffeur de VTC 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).

Les plaques d'immatriculation sont délivrées sur requête à un chauffeur, lorsque ce dernier est titulaire d'une carte professionnelle ou à une entreprise de transport,

lorsque cette dernière est titulaire de l'autorisation d'exploiter visée à l'art. 10 de la présente loi et en réalise toujours les conditions (art. 14 al. 2 LTVTC). Le département ordonne le dépôt des plaques d'immatriculation, si l'une des conditions posées à l'al. 2 n'est plus remplie (al. 3).

5.2 Le RTVTC, 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.

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).

S'agissant plus précisément 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 du 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).

5.3 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 du PCTN refusant ou révoquant une autorisation d'exercer la profession de chauffeur de taxi ou de VCT sous l'angle de l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Il a ainsi retenu à deux reprises qu'en considérant que des infractions qui n'avaient pas été accomplies dans l'exercice de la profession de chauffeur, le 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, il a considéré que la décision du 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 du PCTN (ATA/994/2023 précité).

5.4 Ainsi, il n'est pas possible de retenir, comme le fait l'autorité intimée *in casu*, que le texte du RTVTC ayant été modifié, elle ne disposerait plus d'aucun pouvoir d'appréciation. S'il est vrai que le texte de la nouvelle disposition est : « sont considérées comme incompatibles » (art. 6 al. 2 RTVTC) et que l'ancienne formulation utilisée était : « peuvent être considérées comme » (art. 6 al. 1 aRTVTC), il n'est pas possible de conclure que ce changement de formulation affecte le pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée, ne s'agissant que d'une disposition réglementaire adoptée sur délégation d'une disposition légale dont le contenu n'a pas été modifié sur ce point, comme vu ci-dessus.

De plus et surtout, si un doute devait subsister au sujet d'une formulation potestative de l'art. 6 al. 2 RTVTC, il doit être levé à la lecture de l'alinéa suivant qui précise, comme le faisait l'ancienne disposition, que le service doit prendre en compte dans sa décision, la gravité des faits, leur réitération, le temps écoulé depuis le prononcé de la sanction et le risque de récidive (art. 6 al. 3 RTVTC et art. 6 al. 2 aRTVTC qui ne présentent que de légères différences de rédaction).

L'autorité intimée ne peut pas non plus être suivie lorsqu'elle soutient, pour justifier l'inexistence de toute marge d'appréciation dont elle se prévaut, que la prise en compte dans sa décision des éléments énumérés à l'art. 6 al. 3 RTVTC serait applicable aux lettres a, c et d de l'al. 2 de l'art. 6 RTVTC et non à la lettre b laquelle viserait des articles spécifiques de la LCR, alors que les autres lettres de la disposition se référeraient de manière générale à des domaines du droit, permettant au PCTN de déterminer quels états de faits seraient incompatibles. Cette affirmation est erronée puisqu'à l'art. 6 al. 2 lettre a RTVTC sont mentionnées des infractions précises, telles que celles contre la vie, l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle ou le patrimoine.

En conclusion, sur ce point, il appert, en confirmation de la jurisprudence susmentionnée, que l'art. 6 al. 3 RTVTC confère un pouvoir d'appréciation au PCTN s'agissant de déterminer l'incompatibilité de décisions ou de condamnations prononcées pour des infractions telles que celles énumérées aux lettres a à d de l'art. 6 al. 2 RTVTC. Ce pouvoir d'appréciation l'obligeant à tenir compte notamment de la gravité des faits, de leur réitération, du temps écoulé depuis le prononcé de la sanction ainsi que du risque de récidive selon les termes de l'art. 6 al. 3 RTVTC.

5.5 En l'espèce, dans sa décision révoquant la carte professionnelle de chauffeur de VTC, le PCTN mentionne uniquement que le recourant a subi un retrait de son permis de conduire en raison d'une infraction moyennement grave aux règles de la circulation routière en application de l'art. 16b LCR. L'infraction commise et

les circonstances dans lesquelles elle a été commise ne sont pas mentionnées. L'état de fait ne mentionne pas non plus les antécédents de l'intéressé ou d'autres circonstances pourtant nécessaires à l'examen auquel l'autorité intimée aurait dû procéder. La décision retient uniquement que l'infraction moyennement grave rendue en application de l'art. 16b LCR entre dans la catégorie des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession au sens de l'art. 7 al. 3 let. e LTVTC. En revanche, la motivation concernant les autres circonstances, dont le recourant s'est en partie prévalu dans ses observations, est inexistante. Comme l'a exposé le PCTN dans ses écritures, il a prononcé la révocation de manière automatique en présence d'une infraction mentionnée à l'art. 6 al. 2 let. b RTVTC, puisqu'il estimait être privé de pouvoir d'appréciation dans ce cas.

Comme vu ci-dessus, cette pratique est contraire à la loi (art. 7 al. 3 let. e et al. 5 LTVTC cum art. 6 al. 2 let. b et al. 3 RTVTC) puisqu'elle relève d'un excès négatif du pouvoir d'appréciation. Le PCTN ne pouvait se fonder sur la condamnation de l'OCV pour révoquer son autorisation d'exercer sans examiner si celle-ci était effectivement incompatible avec l'exercice de la profession de chauffeur dans les circonstances d'espèce.

Par conséquent, la décision querellée doit être annulée et le dossier renvoyé au PCTN pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

6. Les recourants contestent également le refus de délivrer une autorisation d'exploiter une entreprise de transport.

6.1 Les entreprises qui offrent différents services doivent avoir obtenu une autorisation pour chaque activité (art. 10 al. 1 LTVTC).

L'autorisation est délivrée à une personne physique ou morale lorsque la requérante a son domicile, respectivement son siège en Suisse (let. a) ; est inscrite au registre du commerce (let. b) ; est titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi, respectivement de VTC selon la catégorie des services qu'elle propose, et en réalise toujours les conditions de délivrance. Lorsque la requérante est une personne morale, le titulaire de la carte professionnelle doit être une personne ayant le pouvoir d'engager et de représenter valablement l'entreprise (let. c) ; est affiliée auprès d'une caisse de compensation ou dispose d'une attestation d'annonce délivrée par une caisse de compensation, a déclaré l'ensemble de son personnel et est à jour avec le paiement des cotisations sociales qui lui incombent (let. d) ; garantit la conformité de son activité aux obligations de la présente loi et de ses dispositions d'exécution (let. e ; al. 2).

6.2 En l'espèce, la décision querellée, se fondant sur la révocation de la carte professionnelle de chauffeur de VTC du recourant, a refusé de délivrer une autorisation d'exploiter une entreprise de transport. Dès lors que, comme cela

vient d'être exposé, la révocation précitée doit être annulée, le refus de délivrer une autorisation d'exploiter une entreprise de transport n'est pas fondé non plus.

Partant, cette décision doit également être annulée. Il appartiendra au PCTN de compléter son instruction et de rendre une nouvelle décision.

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis partiellement.

7. Vu cette issue, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, au vu de l'existence de plusieurs causes parallèles (arrêts du Tribunal fédéral du 21 février 2019 8D_2/2018 consid. 8 et 8D_3/2018 et 8D_4/2018 ; 4A_91/2010 du 29 juin 2010), sera allouée aux recourants qui y ont conclu, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 octobre 2023 par B_____ et A_____ Sàrl contre les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 1^{er} septembre 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 1^{er} septembre 2023 ;

renvoie la cause au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir pour nouvelles décisions au sens des considérants ;

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à B_____ et A_____ Sàrl à la charge de l'État de Genève ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Vincent MAÎTRE, avocat des recourants ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Eleanor McGREGOR, juge, Louis PEILA, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :