

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3815/2023 -TAXIS

ATA/340/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 mars 2024

2^{ème} section

dans la cause

A_____

B_____Sàrl

recourants

contre

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

intimé

EN FAIT

- A.**
- a.** A_____ est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de véhicule de transport avec chauffeur (ci-après : VTC) depuis le 8 août 2018.
 - b.** Le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) l'a autorisé le 9 juillet 2019 à immatriculer un VTC sous le numéro de plaque d'immatriculation GE 1_____.
 - c.** B_____ Sàrl (ci-après : la société) est une société inscrite depuis le _____ 2022 au registre du commerce (ci-après : RC) du canton de Genève, ayant pour but statutaire le transport et l'accompagnement de personnes ainsi que le transport de personnes à mobilité réduite et le service de limousine. A_____ en détient toutes les parts sociales et en est l'unique associé gérant, avec signature individuelle.
- B.**
- a.** Le 9 mars 2022, la police a émis un rapport de contravention à l'encontre de A_____. Il lui était reproché d'avoir, le 4 mars 2022 à 10h07, à la route C_____, s'être déplacé d'une voie à l'autre dans la même direction, sans égard pour les autres usagers de la route, avec mise en danger car un véhicule utilitaire avait dû freiner brusquement pour éviter un accident.
 - b.** Le 20 juin 2022, l'office cantonal des véhicules (ci-après : OCV) a prononcé un retrait de permis de conduire d'une durée d'un mois en raison de l'infraction moyennement grave aux règles de la circulation routière constatée le 14 mars 2022, en application de l'art. 16b de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01). Cette décision est entrée en force.
 - c.** Le 6 décembre 2022, A_____ a déposé auprès du PCTN, pour le compte de la société, une requête en autorisation d'exploiter une entreprise de transport, demande complétée le 30 janvier 2023. Faisait partie des nouvelles pièces produites l'extrait des mesures administratives du système d'information relatif à l'admission à la circulation (ci-après : SIAC), extrait qui faisait mention du retrait de permis précité.
 - d.** Le 11 mai 2023, le PCTN a fait part à A_____ de son intention de révoquer sa carte professionnelle de chauffeur de VTC, dès lors que la décision du 20 juin 2022 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).
 - e.** Le 5 juin 2023, A_____ a exposé au PCTN que le rapport de police était très largement erroné. Il ne se trouvait pas sur la voie de droite.
 - f.** Par décision du 26 octobre 2023, le PCTN a révoqué la carte professionnelle de chauffeur de VTC de A_____, et lui a ordonné de déposer la plaque d'immatriculation professionnelle GE 1_____ auprès de l'OCV.

La décision de l'OCV rentrait dans la catégorie des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession. Les éléments exposés dans les observations ne permettaient pas de s'écarter de la solution prévue par le législateur.

g. Par décision du même jour, le PCTN a rejeté la requête en délivrance d'une autorisation d'exploiter une entreprise de transport formée par la société.

La société ne disposait d'aucun représentant titulaire d'une carte professionnelle, celle de A_____ ayant été révoquée par décision du même jour.

- C. a.** Par deux actes mis à la poste le 16 novembre 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les décisions du PCTN, concluant à leur annulation.

Dans les deux actes, il remettait en cause le déroulement des faits du 4 mars 2022. On lui reprochait de s'être trouvé sur la voie de droite alors que celle-ci était occupée par un autobus. Le maintien de la décision le « mettrai[t] à l'aide sociale ».

Le recours contre la décision de révocation de la carte professionnelle a été enregistré sous numéro de cause A/3816/2023, celui contre la décision de refus d'autorisation d'exploiter une entreprise de transports sous le numéro A/3815/2023.

b. Le 12 décembre 2023, le PCTN a conclu au rejet des 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.

S'agissant du recours contre le refus d'autorisation d'exploiter une entreprise de transports, celui-ci dépendait du sort de la décision concernant la révocation de la carte professionnelle.

Le juge délégué a ensuite fixé aux parties des délais dans la cause A/3816/2023 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi elle serait gardée à juger.

c. Dans la cause A/3815/2023, par décision du 20 décembre 2023, la procédure a été suspendue jusqu'à connaissance du résultat de la procédure A/3816/2023.

d. Dans la cause A/3816/2023, les parties ont persisté dans leurs conclusions dans le délai imparti.

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).

2. La cause A/3815/2023 a été suspendue dans l'attente du résultat de la cause A/3816/2023. Il convient toutefois d'en reprendre l'instruction, comme cela résulte des considérants qui suivent.
3. Selon l'art. 70 al. 1 LPA, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

En l'espèce, les procédures A/3815/2023 et A/3816/2023 concernent deux recours émanant du même administré, l'un en son nom et l'autre au nom de sa société, contre deux décisions du même service dont l'une dépend étroitement du sort de l'autre.

Il se justifie ainsi de joindre les causes précitées sous le numéro A/3815/2023.

4. 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.
5. Saisie d'un recours, la chambre administrative applique le droit d'office ; elle ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, mais n'est liée ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/1331/2023 du 12 décembre 2023 consid. 3).

Ainsi, quand bien même les griefs matériellement invoqués par le recourant, qui ne peuvent être examinés puisque la décision de retrait de permis est en force, de même que l'ordonnance pénale sur laquelle elle se fonde, la chambre de céans abordera-t-elle les questions de droit pertinentes.

6. Se pose tout d'abord la question d'un éventuel excès négatif du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée dans la révocation de la carte professionnelle de chauffeur de VTC prononcée à son égard ainsi que celle d'une éventuelle violation de la liberté économique.

6.1 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).

6.2 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).

7. 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 relatives 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).

7.1 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).

7.2 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 demeurerait 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).

7.3 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 VTC sous l'angle de l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Elle 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 justifiaient le refus d'octroi de l'autorisation, 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, elle 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).

7.4 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 let. 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 let. 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 let. 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.

8. En l'espèce, dans sa décision, 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, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté en l'espèce. 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.

9. Le second recours porte sur le refus d'autorisation d'exploiter une entreprise de transport signifié à la société.

9.1 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).

9.2 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.

10. Vu cette issue, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera toutefois allouée aux recourants, ceux-ci n'y ayant pas conclu et n'ayant pas exposé de frais pour leur défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

préalablement :

reprend l'instruction de la procédure A/3815/2023 ;

ordonne la jonction des procédures A/3815/2023 et A/3816/2023 sous le numéro de cause A/3815/2023 ;

à la forme :

déclare recevables les recours interjetés le 16 novembre 2023 par A_____ et B_____Sàrl contre les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 26 octobre 2023 ;

au fond :

les admet partiellement ;

annule les décisions du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 26 octobre 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, ni alloué d'indemnité de procédure ;

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 aux recourants, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

