

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2873/2023-TAXIS

ATA/174/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 février 2024

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Jacques ROULET, avocat

recourant

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 taxi depuis le 6 septembre 2017.

b. Le 6 septembre 2017, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) lui a octroyé une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ jusqu'au 30 juin 2023.

c. Le 15 février 2021, A_____ 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 des faits ayant eu lieu le 21 juin 2020. Selon la décision, A_____ a dépassé la vitesse maximale autorisée en localité de 24 km/h, marge de sécurité déduite, le 21 juin 2020 à 20h04 sur l'avenue de Châtelaine en direction de la route de Vernier au volant d'une voiture.

B. a. Le 30 mars 2023, A_____ a sollicité le renouvellement de son AUADP.

En annexe à sa demande, il a produit un extrait du système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) mentionnant un retrait de permis de conduire.

b. Le 30 mai 2023, l'OCV a transmis au PCTN une copie de sa décision du 15 février 2021.

c. Le 3 juillet 2023, le PCTN a fait part à A_____ de son intention de révoquer sa carte professionnelle de chauffeur de taxi et d'en ordonner le dépôt, dès lors que la décision du 15 février 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 son 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).

d. Le 19 juillet 2023, A_____ a expliqué qu'il n'avait jamais commis de faute grave dans le cadre de sa profession. La conduite ayant abouti au retrait n'avait pas été effectuée dans le cadre de son activité professionnelle. L'infraction avait été commise le 21 juin 2020 de sorte que les trois ans prévus à l'art. 7 al. 3 let. e LTVTC étaient déjà écoulés. La décision le mettrait dans une situation financière difficile.

e. Le 28 juillet 2023, il a complété ses observations par l'intermédiaire d'un avocat.

f. Par décision du 15 août 2023, le PCTN a révoqué la carte professionnelle de chauffeur de taxi d'A_____, ordonné le dépôt de sa carte professionnelle de chauffeur de taxi et des plaques d'immatriculation GE 2_____, refusé le renouvellement de son AUADP, constaté que l'AUADP liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ était devenue caduque à son échéance, soit le 30 juin 2023 et ordonné 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. Les éléments exposés dans les observations ne permettaient pas de s'écarter de la solution prévue par le législateur.

- C. a. Par acte mis à la poste le 12 septembre 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du PCTN, concluant à son annulation, au renouvellement de sa carte professionnelle de chauffeur VTC, à la restitution de ses plaques d'immatriculation GE 2_____, au renouvellement de l'AUADP liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ et à la restitution de ses plaques d'immatriculation GE 1_____.

En révoquant sa carte professionnelle en raison de l'existence d'une seule décision de retrait de son permis de conduire pour une durée d'un mois, le PCTN avait violé l'art. 7 al. 4 LTVTC et commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation.

La décision violait le principe de la proportionnalité et de la liberté économique. Le PCTN aurait dû prendre en considération la gravité de l'infraction, s'agissant d'un événement isolé et d'une mise en danger exclusivement abstraite, sanctionnée au pénal uniquement par une amende d'ordre. Le risque de récidive était nul, étant relevé que l'infraction avait été commise alors qu'il circulait à titre privé et aucunement en qualité de chauffeur taxi.

- b. Le 10 octobre 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 marquait une absence totale de tolérance face aux chauffeurs qui avaient fait l'objet de retrait de leur permis de conduire. Le pouvoir d'appréciation avait été spécifiquement retiré pour la let. b de l'al. 2 de l'art.6 RTVTC.

L'exigence relative à l'absence d'antécédents incompatibles au sens de l'art. 7 al. 3 let. e LTVTC cum 6 al. 2 let. b RTVTC était conforme au principe de la proportionnalité et à la liberté économique.

- c. Le 10 novembre 2023, le recourant a répliqué.

En rendant la décision entreprise, sans analyser les critères de l'art. 6 RTVTC l'intimé avait commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation.

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 (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.** Le recourant invoque un 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 qu'une violation de la 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 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).

- 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 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).

4.1 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).

4.2 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).

4.3 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).

4.4 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. 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 lettre e LTVTC. En revanche, la motivation concernant les autres circonstances, dont le recourant s'est 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 lettre 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 lettre e et al. 5 LTVTC cum art. 6 al. 2 lettre 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 de taxi 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. Le recourant conteste également le refus de renouveler son AUADP.

6.1 L'art. 13 LTVTC règle les modalités de l'AUADP.

Selon son al. 1, les AUADP sont limitées en nombre et en durée, en vue d'assurer un bon fonctionnement des services de taxis, par une utilisation optimale du domaine public, et en vue de garantir la sécurité publique. L'al. 2 prévoit qu'elles sont attribuées moyennant le respect des conditions de délivrance, selon des critères objectifs et non discriminatoires, l'al. 3 qu'elles sont strictement personnelles et intransmissibles, l'al. 4 que le Conseil d'État en fixe le nombre maximal en fonction des besoins évalués périodiquement, détermine les modalités d'attribution et définit la notion d'usage effectif.

6.2 Il ressort de l'art. 13 al. 5 LTVTC que l'AUADP est délivrée sur requête pour six ans à une personne physique ou morale aux conditions énumérées sous let. a à c. Selon l'al. 7 de cette disposition, l'AUADP est renouvelée lorsque la requête en renouvellement est déposée 3 mois avant l'échéance de l'autorisation (let. a) ; les conditions de l'al. 5 sont toujours réalisées (let. b). Aux termes dudit al. 5, l'AUADP est délivrée, notamment, la requérante est titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi (let. a).

6.3 En l'espèce, la décision querellée, se fondant sur la révocation de la carte professionnelle de chauffeur de taxi du recourant, a refusé de renouveler son AUADP. Dès lors que, comme cela vient d'être exposé, la révocation précitée doit être annulée, le refus de renouveler l'AUADP n'est pas fondé non plus.

Partant, la décision doit également être annulée sur ce point. 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 émoulement ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 500.-, 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 au recourant qui y a 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 12 septembre 2023 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 15 août 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 15 août 2023 ;

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

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à A_____, 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 ;

communique le présent arrêt à Me Jacques ROULET, avocat du recourant 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 :