

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2012/2023-TAXIS

ATA/77/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 janvier 2024

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 voiture de transport avec chauffeur (ci-après : VTC) depuis le 29 mai 2018.
 - b.** 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 depuis le 4 avril 2019.
- B.**
- a.** Le 16 octobre 2022, à 16h05, lors d'un contrôle sur le parking de l'aéroport, il a été constaté que les quatre pneus du véhicule GE 1_____ conduit par A_____ présentaient un profil insuffisant.
 - b.** Le 22 décembre 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 16 octobre 2022, en application de l'art. 16b de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01).

Une copie de la décision a été adressée par l'OCV au PCTN.
 - c.** Le 30 mars 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 22 décembre 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).
 - d.** Le 3 avril 2023, A_____ a exposé au PCTN avoir remplacé les pneus de son véhicule le jour du contrôle et avoir présenté le véhicule à la police, le lendemain.

Sa famille comptait trois enfants et il exerçait une activité bénévole à l'Armée du salut ainsi qu'au centre genevois du volontariat en qualité de chauffeur.
 - e.** Par décision du 15 mai 2023, le PCTN a révoqué la carte professionnelle de chauffeur de VTC de A_____ 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. 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 14 juin 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre la décision du PCTN, concluant à son annulation.

Il faisait valoir une violation de principe de la légalité et de l'excès négatif du pouvoir d'appréciation. 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) laissait à l'autorité un pouvoir d'appréciation dont l'existence était niée par le PCTN.

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, car il avait déjà changé les pneus – qu'il détenait d'ailleurs déjà au moment du contrôle.

b. Le 19 juillet 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 11 août 2023, le recourant a répliqué.

L'art. 6 al. 3 RTVTC prévoyait expressément la prise en compte de la gravité des faits, de leur réitération, du temps écoulé depuis le prononcé de la sanction ainsi que du risque de récidive. La pratique du PCTN s'inscrivait hors du cadre légal.

d. Le 1^{er} septembre 2023, le PCTN a dupliqué.

L'art. 6 al. 2 let. b RTVTC tenait pour incompatibles les décisions prononcées pour infractions à certains articles spécifiques de la LCR listés dans la disposition. Du fait de cette énumération, toute marge d'appréciation était supprimée.

e. Le 19 septembre 2023, le recourant a réitéré sa position, étayant son argumentation. Vu l'application qui en était faite, en adoptant l'art. 6 al. 2 let. b RTVTC, le Conseil d'État avait outrepassé la délégation législative, en donnant une définition des condamnations incompatibles avec l'exercice de la profession qui fermerait toutes possibilités d'appliquer le principe de proportionnalité.

f. 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 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).

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).

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 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).

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. 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, 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).

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 règlementaire 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 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.

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

Vu cette issue, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- 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 14 juin 2023 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 15 mai 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 mai 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 1'000.- 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, Jean-Marc VERNIORY, Eleanor McGREGOR, Philippe KNUPFER, Claudio MASCOTTO, juges.

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 :