

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2658/2023-TAXIS

ATA/330/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 mars 2024

1^{ère} section

dans la cause

A _____

représenté par Me Romain JORDAN, 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 22 décembre 2020.

b. Le 4 janvier 2023, il a fait l'objet d'une décision de retrait de permis pour trois mois par l'office cantonal des véhicules (ci-après : OCV) pour une infraction grave aux règles de la circulation, au sens de l'art. 16c de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01), soit pour conduite en état d'ébriété le 22 octobre 2022 à 07h07 en présentant un taux d'alcool qualifié, soit un taux d'alcoolémie minimum de 0.88 gr. ‰ sur la route des Jeunes aux Acacias.

Une copie de la décision a été adressée par l'OCV au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN).

c. Le 29 mars 2023, le PCTN a fait part à A_____ de son intention de révoquer sa carte professionnelle, dès lors que la décision du 4 janvier 2023 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 31 mai 2023, A_____ a notamment exposé les circonstances survenues le 22 octobre 2022, à savoir qu'il avait consommé environ deux verres d'alcool, le dernier au plus tard à 04h30, et qu'il se sentait apte à reprendre le volant après avoir cessé de consommer pendant plus de 2h30. Sans formation, il ne pouvait pas exercer une autre activité professionnelle et il était parfaitement en mesure de garantir une abstinence totale à l'égard de l'alcool.

e. Par décision du 24 juillet 2023, le PCTN a révoqué la carte professionnelle de A_____.

La décision de l'OCV rentrait dans la catégorie des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession s'agissant d'une infraction grave aux règles de la circulation routière. Les éléments exposés dans les observations ne permettaient pas de s'écarter de la solution prévue par le législateur.

B. **a.** Par acte mis à la poste le 23 août 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre la décision du PCTN en concluant à son annulation.

Il a invoqué la violation du principe de non-rétroactivité, la LTVTC et le RTVTC étant entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2022, alors que les faits reprochés dataient des 21 et 22 octobre 2022. Il convenait d'appliquer l'ancienne teneur de la loi et du règlement, la même solution s'imposant au regard du principe de la *lex mitior*.

Il a aussi invoqué une violation des art. 5 aLTVTC et 6 aRTVTC, le PCTN devant admettre que le retrait de permis prononcé n'était pas constitutif d'une décision

incompatible avec l'exercice de la profession, les faits n'ayant pas eu lieu lors d'une course professionnelle de taxi et n'ayant pas été commis dans l'exercice de l'activité.

La décision attaquée violait sa liberté économique en lien avec le principe de la proportionnalité. La restriction grave à la liberté économique devait figurer dans une loi et elle devait en l'occurrence également être qualifiée de disproportionnée.

Le principe *ne bis in idem* était également violé, puisque le retrait de permis prononcé par l'OCV avait déjà pour effet de l'empêcher d'exercer son activité. Les sanctions étaient donc de même nature, portaient sur les mêmes faits, et ne pouvaient donc se cumuler conformément au principe précité.

La transmission de la décision de l'OCV au PCTN violait la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08) en lien avec l'égalité de traitement. Cette transmission ne reposait pas sur une base légale ni un intérêt suffisants, cela d'autant plus qu'elle était automatique.

b. Le 28 septembre 2023, le PCTN a conclu au rejet du recours.

La survenance des faits sur lesquels reposait la décision était la prise de connaissance des décisions ou condamnations incompatibles avec l'exercice de la profession et non les faits sur lesquels celles-ci reposaient. Le principe de la *lex mitior* ne trouvait pas application. Le recourant était informé de la nouvelle législation après sa publication le 3 février 2022 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) et ayant été promulguée par arrêté du 23 mars 2022 publié dans la FAO du 25 mars 2022.

La décision de retrait de permis pour infractions graves à la LCR entrait dans la catégorie des décisions incompatibles avec l'exercice de la profession, conformément au texte clair de l'art. 6 al. 2 RTVTC. La décision était en outre conforme au principe de la proportionnalité et, partant, à la liberté économique, reposant sur une base légale et poursuivant un but d'intérêt public admissible, la sécurité publique, la protection des usagers et le maintien de la réputation de la profession, ce que la chambre administrative avait confirmé par ATA/962/2023 du 5 septembre 2023.

Le principe *ne bis in idem* ne trouvait pas application, dès lors que non seulement la révocation de la carte professionnelle n'avait pas été ordonnée en qualité de sanction administrative mais également parce que la décision attaquée et celle de l'OCV ne reposaient pas sur les mêmes faits.

Enfin, la transmission de la décision de l'OCV trouvait son fondement dans la loi.

c. Le 2 novembre 2023, le recourant a répliqué, persistant dans ses conclusions et son argumentation. La décision consacrait également un excès négatif du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée, comme retenu dans l'ATA/994/2023 rendu le 12 septembre 2023.

d. Le 28 novembre 2023, l'autorité intimée a dupliqué.

e. Après que le recourant a pu s'exprimer sur cette duplique, 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. Préalablement, le recourant sollicite son audition.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3; 138 V 125 consid. 2.1 ; 137 II 266 consid. 3.2). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2015 du 22 mars 2016 consid. 2.2) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, le recourant a eu la possibilité, tant devant le PCTN que devant la chambre de céans, de faire valoir tous ses arguments, et a pu produire les pièces qu'il estimait utiles. Les faits sur lesquels il pourrait être entendu sont ainsi suffisamment établis par les pièces du dossier.

Il ne sera dès lors pas donné suite à sa requête.

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 taxi 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 taxi 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 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 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 commises 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 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).

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'oblige 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 la décision querellée, le PCTN mentionne uniquement que le recourant a subi un retrait de son permis de conduire en raison d'une infraction grave aux règles de la circulation routière en application de l'art. 16c 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 grave rendue en application de l'art. 16c 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.

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

6. 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 23 août 2023 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 24 juillet 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 24 juillet 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 Romain JORDAN, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Valérie LAUBER, présidente, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET,
juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

S. HÜSLER ENZ

V. LAUBER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :