

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4216/2023-TAXIS

ATA/392/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 mars 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 _____, né le _____ 1965, est au bénéfice d'un permis de conduire depuis le 18 août 1987.
 - b.** Le 8 septembre 2017, il a obtenu une carte professionnelle de chauffeur de taxi ainsi qu'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) correspondant aux plaques d'immatriculation GE 1 _____, valable jusqu'au 30 juin 2023.
 - c.** Dans un courrier du 5 janvier 2023, envoyé par pli A +, le service de police du commerce de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) a informé A _____ qu'une requête de renouvellement de son AUADP devait lui parvenir au plus tôt le 28 février 2023 et au plus tard le 31 mars 2023. Il n'entrerait pas en matière sur les requêtes déposées en dehors du délai. À défaut de procéder dans ces délais, son AUADP prendrait fin à sa date d'échéance, sans possibilité de renouvellement.
 - d.** Par décision du 22 novembre 2023, le PCTN a constaté la caducité de l'autorisation liée aux plaques d'immatriculation GE 1 _____ délivrée le 8 septembre 2017 et ordonné à A _____ de déposer les plaques auprès de l'office cantonal des véhicules une fois cette décision entrée en force.

Il n'avait pas déposé sa demande en renouvellement dans le délai légal fixé aux art. 13 al. 9 let. b de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) *cum* 21 al. 2 du 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), soit entre les 28 février et 31 mars 2023.
 - e.** Par courriel du 27 novembre 2023, A _____ a indiqué avoir envoyé la demande de renouvellement le 21 mars 2023 par courrier A, de sorte qu'elle avait été effectuée dans les délais.
 - f.** Par courriel du 28 novembre 2023, le PCTN a expliqué ne pas avoir reçu la demande de renouvellement, a demandé une preuve d'envoi et a rappelé les voies de droit.
- B.**
- a.** Parallèlement, le 28 novembre 2022, le PCTN a adressé un courrier à A _____ pour l'informer qu'il était en tête de liste d'attente et qu'une nouvelle AUADP était disponible. Il était invité à déposer, dans un délai de deux mois, une requête complète. À défaut de procéder dans le délai imparti, il serait considéré qu'il renonçait à cette AUADP.
 - b.** Par courriel du 12 janvier 2023, A _____ a informé le PCTN du fait qu'il était intéressé par une nouvelle AUADP et était en train de constituer le dossier y relatif qui devrait être complet d'ici au 28 janvier 2023.

c. Plusieurs échanges de courriels sont intervenus entre les mois de janvier et février 2023 entre le PCTN et A_____, afin que ce dernier complète sa demande pour cette seconde AUADP.

d. Par courrier du 13 février 2023, A_____ a fait parvenir, pour le compte de B_____, entreprise en raison individuelle qu'il représentait, des documents relatifs à une nouvelle AUADP.

e. Par courriel du même jour, il a écrit au PCTN pour l'informer que les documents demandés seraient postés le lendemain en courrier A.

f. Il a envoyé un nouveau courriel le 21 février 2023 afin de s'enquérir de la suite qui avait été donnée à sa demande.

g. La PCTN lui a répondu, le 22 février 2023, qu'une attestation de masse salariale était nécessaire pour compléter son affiliation en tant qu'employeur auprès de l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS), attestation qu'A_____ a transmise le 9 mars 2023.

h. Par décisions des 22 et 30 mars 2023, le PCTN a autorisé B_____, représentée par A_____, à exploiter une entreprise de transport par taxi conformément à l'art. 10 LTVTC et à exercer les droits quant à l'usage accru du domaine public correspondant aux plaques d'immatriculation GE 2_____.

i. Parallèlement, le 28 novembre 2022, le PCTN a adressé un courrier à A_____ pour l'informer qu'il était en tête de liste d'attente et qu'une nouvelle AUADP était disponible. Il était invité à déposer, dans un délai de deux mois, une requête complète. À défaut de procéder dans le délai imparti, il serait considéré qu'il renonçait à cette AUADP.

C. a. Par acte du 18 décembre 2023, A_____ a formé recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) à l'encontre de la décision du 22 novembre 2023 constatant la caducité de son AUADP du 8 septembre 2017.

Il a exposé qu'il avait envoyé le dossier de renouvellement au PCTN le 21 mars 2023. Tous ses échanges avec le PCTN dataient du mois de mars 2023, de sorte que l'envoi du dossier avait été effectué à cette période et donc dans le délai imparti.

Il a notamment annexé à son courrier une demande de renouvellement datée du 21 mars 2023, sur le papier à entête de C_____, ainsi que l'attestation de l'OCAS du 9 mars 2023, déjà envoyée dans le cadre de l'AUADP portant sur les plaques d'immatriculation GE 2_____.

b. A_____ a complété son recours le 8 janvier 2024, concluant préalablement à son audition, à celle de D_____ et de E_____ et, principalement, à l'annulation de la décision du 22 novembre 2023 et au renouvellement de l'AUADP.

Son audition ainsi que celle de D_____, qui était son employée et avait remis le pli à la poste, permettraient de confirmer l'envoi du dossier le 21 mars 2023. Celle de E_____ permettrait de démontrer la pratique du PCTN.

Il exerçait la profession de chauffeur de taxi depuis de nombreuses années et n'ignorait aucunement que la requête de renouvellement devait être formulée entre le 28 février et le 31 mars 2023, raison pour laquelle il l'avait envoyée le 21 mars 2023. Le fait que le PCTN ne l'ait pas reçue pouvait résulter d'une erreur de traitement de sa part, notamment au moment où les requêtes auraient dû être scannées et enregistrées. Il était également possible que, l'entête se référant à C_____, le pli ait été attribué à un autre dossier.

E_____ s'était retrouvée dans une situation semblable, alors qu'elle avait déposé son dossier en mains propres. Les erreurs internes ne devaient pas péjorer sa situation.

L'attestation de l'OCAS, datée du 9 mars 2023, montrait qu'il était en possession des pièces pour demander le renouvellement en mars 2023.

c. Dans sa réponse du 23 janvier 2024, le PCTN a conclu au rejet du recours.

Il ne ressortait pas du dossier d'A_____ qu'une requête liée aux plaques GE 1_____ aurait été déposée dans le délai légal. La requête datée du 21 mars 2023 ne figurait pas dans le dossier et aucune preuve de son envoi n'était produite. Dans tous les cas, elle ne respectait pas les exigences de recevabilité de l'art. 5 al. 1 RTVTC, dès lors que les signatures ne figuraient pas dans les copies produites, que les pages 6 et 7 du formulaire étaient manquantes, que certains documents nécessaires à l'examen de la requête et listés dans le formulaire manquaient et que d'autres dataient de plus de trois mois. La requête aurait dès lors dû être renvoyée à A_____, sans fixation d'un délai pour la compléter, et n'aurait dès lors pas permis le renouvellement de son AUADP.

Le courrier d'A_____ du 21 mars 2023 concernait d'autres requêtes en délivrance d'une nouvelle AUADP. Ils avaient échangé de nombreuses correspondances dans ce cadre.

d. Dans sa réplique du 22 février 2024, A_____ a indiqué qu'il sollicitait des auditions car il ne disposait pas d'une preuve d'envoi sous pli simple de sa requête de renouvellement de son AUADP.

S'agissant des pièces exigées, le PCTN avait outrepassé la délégation législative octroyée par le Conseil d'État et donc violé les principes de séparation des pouvoirs et du formalisme excessif. La délégation ne permettait que d'édicter les documents nécessaires à l'examen de la demande de renouvellement, mais pas d'imposer des exigences procédurales formelles.

e. Les parties ont été informées, le 26 février 2024, 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. Le recourant conclut préalablement à son audition ainsi qu'à celles de D_____ et E_____.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, 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 145 I 167 consid. 4.1). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3).

De plus, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige (ATF 135 I 279 consid. 2.3 ; 132 V 368 consid. 3.1). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (art. 9 Cst. ; ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 136 I 229 consid. 5.3).

2.2 En l'espèce, outre le fait que le recourant ne dispose d'aucun droit à son audition ni à celle de témoins, il a eu l'occasion d'exposer ses arguments et de produire les pièces qu'il jugeait nécessaires pour appuyer ses écritures, tant devant l'autorité intimée que devant la chambre de céans. Son audition ne permettrait dès lors pas d'ajouter des éléments nouveaux et pertinents pour l'issue du litige. Concernant les auditions de D_____ et E_____, on ne voit pas ce qu'elles pourraient apporter de plus. D_____ serait censée s'exprimer sur la question de la remise à la poste le 21 mars 2023 de la requête en renouvellement et E_____ sur la perte de son dossier par le PCTN.

Toutefois, par appréciation anticipée des preuves, le dossier contient suffisamment d'éléments, comme il sera vu ci-dessous, en lien avec la question de l'acheminement de la requête litigieuse.

La chambre de céans dispose d'un dossier complet lui permettant de trancher le litige en toute connaissance de cause. Les demandes d'audition seront partant rejetées.

3. L'objet du litige est la décision du PCTN du 22 novembre 2023 constatant la caducité de l'AUADP du 8 septembre 2017.

Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 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).

4. Le recourant soutient avoir adressé la requête en renouvellement de son AUADP dans le délai légal.

4.1 La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est toutefois pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA ; ATF 128 II 139 consid. 2b).

4.2 Lorsque les preuves font défaut ou s'il ne peut être raisonnablement exigé de l'autorité qu'elle les recueille, pour les faits constitutifs d'un droit, le fardeau de la preuve incombe à celui qui entend se prévaloir de ce droit. Il appartient ainsi à l'administré d'établir les faits qui sont de nature à lui procurer un avantage et à l'administration de démontrer l'existence de ceux qui imposent une obligation en sa faveur (ATA/13/2017 du 10 janvier 2017 et les références citées).

4.3 Lorsque les faits ne peuvent être prouvés d'une façon indubitable, une partie peut présenter une version des événements avec une vraisemblance, qui se rapproche de la certitude (ATF 107 II 269 consid. 1b). L'autorité doit alors apprécier la question de savoir si l'ensemble des circonstances permet de conclure à l'existence de l'élément de fait à démontrer. Elle peut en un tel cas se contenter de la preuve circonstancielle en faisant appel à son intime conviction et décider si elle entend tenir le fait pour acquis. Plus la conséquence juridique rattachée à l'admission d'un fait est grave, plus l'autorité doit être stricte dans son appréciation des faits (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., 1991, p. 256 n. 1172).

4.4 En l'espèce, le recourant dit avoir envoyé sa demande de renouvellement le 21 mars 2023, par pli simple, alors que le PCTN dit ne pas l'avoir reçue, d'où la décision litigieuse.

Il convient dès lors de déterminer si la version proposée par le recourant est si vraisemblable, qu'elle confine à la certitude.

Il ressort du dossier que, dans le cadre de la nouvelle demande de plaques d'immatriculation (GE 2_____) et d'exploitation d'une entreprise de transport par taxi, le recourant a eu des échanges très réguliers avec le PCTN.

Il a ainsi notamment écrit le jour-même à l'autorité intimée pour l'informer des documents relatifs à cette nouvelle requête. Le 21 février 2023, il s'est enquis de la suite donnée à sa demande. De nombreux échanges s'en sont suivis, les nouvelles demandes s'étant avérées être incomplètes. Le recourant a finalement envoyé

l'attestation de l'OCAS du 9 mars 2023, demandée dans le cadre de cette procédure et les autorisations (AUADP [GE 2_____] et d'exploitation d'une entreprise de transport par taxi) lui ont été octroyées.

Il en résulte que le recourant s'est montré soucieux de la suite qui était donnée à sa nouvelle demande de plaques d'immatriculation GE 2_____] et d'exploitation d'une entreprise de transport par taxi, n'hésitant pas à relancer l'intimé et s'assurant, toujours par courriel, que les documents envoyés avaient bien été reçus.

Tel n'a pas été son comportement dans le cadre de la demande de renouvellement de son AUADP. Si le recourant allègue avoir envoyé une requête le 21 mars 2023, il ne s'est à aucun moment manifesté auprès du PCTN pour s'assurer qu'il l'aurait bien reçue, si des documents pouvaient faire défaut et si son dossier était complet. Il ne s'est pas inquiété du tout du fait qu'aucune suite n'ait été donnée après le prétendu dépôt de sa requête, en mars 2023, et n'a réagi qu'au mois de novembre 2023 à la suite de la réception de la décision litigieuse, et alors même qu'il ne remet pas en cause le fait d'avoir eu connaissance de la période du dépôt de la demande de renouvellement, entre le 28 février et le 31 mars 2023.

Le fait que la demande aurait été effectuée sur le papier à en-tête d'C_____ ne permet pas de retenir sans autre que l'intimé l'aurait attribuée à tort à un autre dossier, puisque tous les autres courriers adressés avec cette en-tête ont été reçus et placés par le PCTN dans le dossier du recourant.

L'attestation de l'OCAS du 9 mars 2023 n'est également d'aucun secours au recourant, puisque, comme déjà dit, elle a été sollicitée par l'intimé à la fin du mois de février 2023 dans le cadre de la nouvelle demande AUADP (GE 2_____) et d'exploitation d'une entreprise de transport par taxi. Cela démontre tout au plus que le recourant rassemblait les documents utiles à celle-ci, mais pas à celle de renouvellement.

Enfin, l'absence de signature sur la copie de la requête datée du 21 mars 2023, l'absence des pages 6 et 7 et de copies de certains des documents nécessaires à son examen ou encore des documents datant de plus de trois mois vont dans le sens du défaut de l'envoi d'une demande de renouvellement le 21 mars 2023.

Les éléments qui précèdent ne permettent donc pas de retenir, avec une vraisemblance suffisante, que le recourant a bien remis la demande le 21 mars 2023 à la Poste, soit dans le délai légal. Une audition d'une employée du recourant, qui n'indique au demeurant pas dans quel guichet postal elle aurait déposé le pli, ne permettrait pas dans ces circonstances de parvenir à une autre solution, pas plus que le fait qu'une proche vienne déclarer que le PCTN aurait égaré son propre dossier.

Ce grief sera dès lors rejeté et la chambre de céans retiendra que la demande de renouvellement n'a pas été déposée.

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

5.1 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.

5.2 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).

5.3 L'art. 21 RTVTC prévoit que la PCTN informe les titulaires six mois avant l'échéance de l'AUADP de la nécessité de déposer une requête en renouvellement (al. 1). La requête peut être formée au plus tôt quatre mois avant sa date d'échéance, mais doit être formée au plus tard trois mois avant sa date d'échéance (al. 2). Le PCTN n'entre pas en matière sur les requêtes en renouvellement déposées en dehors du délai (al. 3). La requête en renouvellement doit être déposée au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée et accompagnée des documents mentionnés dans ladite formule (al. 4). L'art. 5 est applicable pour le surplus (al. 5).

5.4 Selon l'art. 5 RTVTC, les requêtes en autorisation doivent être déposées auprès du PCTN au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée par la requérante ou le requérant, et accompagnée de toutes les pièces mentionnées dans ladite formule (al. 1). La requête ne réalisant pas les conditions de l'al. 1 est retournée à la requérante ou au requérant, sans fixation d'un délai pour la compléter (al. 2). Les requêtes en autorisation valablement déposées sont traitées dans un délai de 2 mois (al. 5).

5.5 La chambre constitutionnelle a rappelé que l'AUADP octroyée aux taxis ne conférait généralement pas de droits acquis, à moins de garanties spécifiquement obtenues concernant la poursuite de l'activité de location de plaques, ce qui n'était pas le cas dans les affaires dont elle était saisie (ACST/26/2022 du 22 décembre 2022 ; ACST/27/2022 du 22 décembre 2022).

5.6 Un délai fixé par la loi ne peut être prolongé. Les cas de force majeure sont réservés (art. 16 al. 1 LPA).

5.7 L'art. 16 al. 1 LPA s'applique aux délais prévus par l'art. 13 al. 7 LTVTC et 21 al. 2 RTVTC (ATA/1110/2023 du 10 octobre 2023 consid. 4.5).

5.8 Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation

du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9 ; 134 II 244 consid. 2.4.2).

5.9 Le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 142 V 152 consid. 4.2 in fine).

- 6.** En l'espèce, le recourant était au bénéfice d'une AUADP à compter du 8 septembre 2017, valable jusqu'au 30 juin 2023. Le PCTN a explicitement indiqué, dans son courrier du 5 janvier 2023, qu'il n'entrerait pas en matière sur les requêtes de renouvellement déposées en dehors du délai et qu'à défaut de procéder à temps, l'AUADP prendrait fin à sa date d'échéance, sans possibilité de renouvellement.

Comme retenu plus avant, l'autorité n'a pas reçu la demande de renouvellement dans le délai légal.

C'est à juste titre que l'autorité intimée a constaté la caducité de l'AUADP délivrée le 8 septembre 2017, en application de l'art. 13 LTVTC.

6.1 Cette décision, conforme à la loi, ne viole pas les principes de proportionnalité, de liberté économique ni n'est constitutive de formalisme excessif. Elle permet au contraire d'assurer une égalité de traitement entre tous les candidats au renouvellement de leur AUADP. Autrement dit, si le recourant, actif comme chauffeur de taxi depuis près de 20 ans, avait respecté le délai fixé par la loi, il aurait vu son autorisation renouvelée sans autre.

Comme déjà relevé, la question du délai pour le dépôt d'une telle demande de renouvellement figure expressément dans une loi formelle, l'art. 13 al. 7 let. a LTVTC qui n'est que repris à l'art. 21 al. 2 RTVTC, de sorte qu'il n'y a aucune violation du principe de légalité.

6.2 Enfin, la question de savoir si la demande de renouvellement remplissait les exigences de l'art. 5 RTVTC peut rester indécise, puisqu'elle n'a pas été déposée dans le délai.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

- 7.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 400.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 18 décembre 2023 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 22 novembre 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 400.- à la charge d'A_____;

dit qu'il n'est pas 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 à Me Jacques ROULET, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Valérie LAUBER, présidente, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Eleanor MCGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

la présidente siégeant :

V. LAUBER

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :