

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1292/2024-TAXIS

ATA/878/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juillet 2024

2^{ème} section

dans la cause

A _____

représenté par Me Guy ZWAHLEN, avocat

recourant

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. A_____, chauffeur de taxi, s'est vu accorder le 17 décembre 2020 par le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) une carte professionnelle de chauffeur de taxi.

b. Le 3 novembre 2022, il a requis la délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) liée aux plaques d'immatriculation GE 2_____, appartenant à B_____, mis à disposition par celui-ci selon le contrat de bail du 17 juin 2022.

c. Cette requête a été rejetée le 13 janvier 2023 au motif que l'intéressé n'était pas titulaire le 28 février 2020 d'une AUADP.

d. À la suite de l'arrêt ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 retenant qu'il n'était pas décisif d'avoir été détenteur d'une AUADP au moment du dépôt de la loi, le 26 février 2020, le PCTN a publié une annonce sur son site informant les chauffeurs de taxis de la possibilité de déposer une requête complète au 31 octobre 2023.

e. Le 31 octobre 2023, A_____ a déposé une nouvelle requête d'AUADP, en application des art. 46 al. 13 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) et 57 al. 11 à 13 du règlement d'exécution de la LTVTC du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01).

Il a ajouté à sa précédente demande qu'il avait loué une seconde AUADP, liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ du 25 décembre 2020 au 26 décembre 2020. Il a invoqué l'existence d'un cas de rigueur lié à la période de crise sanitaire justifiant de déroger à l'exigence d'une utilisation effective d'une AUADP au 28 janvier 2022.

f. À la suite de l'intention du PCTN de rejeter sa nouvelle requête, A_____ a exposé que la date « butoir » du 28 janvier 2022 devait être revue à la lumière de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Aucun intérêt public n'imposait le respect de cette date au détriment de son intérêt privé. Peu de chauffeurs de taxis étaient concernés, de sorte qu'il n'y aurait pas non plus d'atteinte au principe d'égalité de traitement.

g. Par décision du 21 mars 2024, le PCTN a rejeté cette nouvelle requête.

Les chambres administrative et constitutionnelle de la Cour de justice avaient examiné la constitutionnalité de l'art. 46 al. 13 LTVTC, notamment l'exigence d'avoir été, le 28 janvier 2022, titulaire d'une AUADP pour pouvoir obtenir le renouvellement facilité de celle-ci. Il n'y avait pas lieu d'y revenir. Enfin, la crise sanitaire ne justifiait pas de déroger au régime transitoire. Le seul fait qu'un nombre limité de chauffeurs de taxis seraient concernés par une telle dérogation ne justifiait pas une violation du principe de légalité.

- B. a.** Par acte du 17 avril 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice contre cette décision, concluant à l’octroi de l’AUADP convoitée.

Il n’avait pas d’autres revenus que ceux liés à son activité de chauffeur de taxis.

Après la crise liée à la pandémie, il avait été très difficile de louer une AUADP à un prix raisonnable. Ce n’était qu’après l’adoption de la loi que les prix du loyer étaient « retournés à la normale ». Il convenait ainsi de retenir l’existence d’un cas de rigueur permettant de déroger à l’exigence d’être titulaire d’une AUADP le 28 janvier 2022. La pratique du PCTN conduisait à ce que des titulaires d’AUADP et détenteurs de plaques continuent à « louer » celles-ci sous forme de contrats de travail fictifs, en exigeant des chauffeurs de taxis qu’ils paient tous les frais liés à leur véhicule et aux charges sociales. Il aurait été conforme au principe de proportionnalité que la loi prévoit de placer en tête de liste d’attente les chauffeurs qui ne disposaient pas encore d’une AUADP.

Aucun intérêt public ne justifiait l’atteinte à sa liberté du commerce et de l’industrie, y compris telle qu’elle résultait de l’art. 35 de la constitution de la République et Canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst.-GE - A 2 00). La décision querellée violait les principes de la proportionnalité, de la non-rétroactivité des lois, de la protection de la bonne foi, de l’interdiction de l’arbitraire et de la préservation des droits acquis.

- b.** Le PCTN a conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique, le recourant a relevé que le PCTN n’abordait pas sa situation, à savoir qu’il avait été locataire d’une AUADP le 25 décembre 2020 mais qu’il avait dû mettre un terme au contrat de location le 26 décembre 2020, car il ne pouvait payer le loyer, compte tenu de la crise sanitaire.

Le législateur n’avait pas modifié la loi en raison des abus pratiqués par les loueurs d’AUADP durant la pandémie, le projet de loi ayant été déposé avant celle-ci. La pratique du PCTN conduisait à ce que des chauffeurs soient des employés fictifs, qui payaient tous les frais liés à leur véhicule et aux charges sociales. Il aurait été conforme au principe de proportionnalité que la loi prévoit de placer en tête de liste d’attente les chauffeurs qui ne disposaient pas encore d’une AUADP.

La décision querellée violait le principe de l’égalité de traitement dès lors que certains chauffeurs avaient reçu deux AUADP alors que d’autres n’en avaient même pas reçu une du simple fait que les premiers étaient inscrits avant eux sur la liste d’attente. Il aurait convenu que ceux qui disposaient déjà d’une AUADP soient placés sur la liste après ceux, comme lui, qui avaient perdu leur AUADP du fait de l’entrée en vigueur de la nouvelle loi.

- d.** Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

e. Dans un courrier du 8 juillet 2024 adressé à la chambre administrative, le conseil du recourant, listant plusieurs procédures dont la présente, a demandé à celle-ci de rendre un arrêt pilote et de suspendre, dans cette attente, les autres procédures.

f. Par courrier du 16 juillet 2024, la chambre administrative a répondu qu'elle n'entendait pas donner suite à cette requête.

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 se réfère, comme moyens de preuve, à son audition et à celle de Taha TAHIRI.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale 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 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas la juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, si elle 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 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, le recourant a été entendu avant le prononcé de la décision querellée et a pu également exposer son point de vue et ses arguments dans son recours et sa réplique. Il n'explique pas quels éléments utiles autres que ceux déjà exposés son audition permettrait d'apporter à la solution du litige. L'audition du témoin est invoquée pour prouver que les prix de location des AUADP étaient exorbitants avant l'adoption de la loi et qu'ils dépassaient ses moyens. Or, ces éléments, même s'ils étaient établis, ne modifieraient pas l'issue du litige, comme cela sera exposé ci-dessous. Par ailleurs, les éléments qui figurent d'ores et déjà au dossier permettent à la chambre administrative de statuer en toute connaissance de cause.

Il ne sera donc pas procédé à l'audition du recourant et du témoin.

3. Le litige porte sur le bien-fondé du refus de délivrer une AUADP au recourant, en application du régime transitoire prévu par l'art. 46 al. 13 LTVTC.

3.1 La LTVTC, actuellement en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2022, résulte du projet de loi (ci-après : PL) n° 12'649 sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, déposé par le Conseil d'État devant le Grand Conseil le 26 février 2020. Ce projet a été renvoyé à la commission parlementaire des transports qui a rendu

deux rapports, respectivement le 16 août 2021 (ci-après : Rapport A) et le 11 janvier 2022 (ci-après : Rapport B).

3.2 Dans sa présentation du projet de loi, le département a exposé qu'en raison du *numerus clausus* des AUADP, le délai d'attente pour leur obtention pouvait atteindre plusieurs années, ce qui augmentait leur valeur économique et permettait à leurs titulaires de gagner de l'argent en vivant de la rente résultant de la location de leurs plaques pour un loyer dépassant parfois plus de dix fois le montant de la taxe annuelle. De nombreux chauffeurs voulant exercer la profession de taxi étaient ainsi contraints de louer une AUADP, ce qui les rendait dépendants et économiquement vulnérables. Il était apparu que 53 personnes détenaient 150 AUADP, dont une personne qui en avait dix. En l'absence d'outils permettant de contrôler les prix, le PL prévoyait de supprimer la cession des plaques, en recourant à leur location ou au bail à ferme. Ainsi, selon le PL, le détenteur d'une AUADP pouvait soit l'utiliser lui-même, soit engager un chauffeur pour l'utiliser, qui devenait contractuellement son employé, soit céder définitivement l'AUADP.

La commission parlementaire a voulu supprimer la location des plaques, qui conférait une rente de situation aux titulaires d'une AUADP, lesquels les louaient à un prix abusif. Le bail à ferme permettait la réalisation de marges excessives par rapport à l'outil de travail proposé, en tirant profit d'un avantage octroyé par l'État pour le monnayer. Il convenait de supprimer cette possibilité, une indemnisation étant introduite dans les dispositions transitoires en faveur des personnes rendant leur AUADP.

3.3 À l'issue de la séance du 28 janvier 2022, le Grand Conseil a adopté la LTVTC (loi 12'649), publiée le 4 février 2022 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) fixant le délai référendaire au 16 mars 2022.

3.4 Vu l'expiration du délai référendaire, le Conseil d'État a, par arrêté du 23 mars 2022 publié dans la FAO du 25 mars 2022, promulgué la LTVTC pour être exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de la publication dudit arrêté, l'entrée en vigueur de la loi devant être fixée ultérieurement par le Conseil d'État. Le 19 octobre 2022, le Conseil d'État a annoncé que la LTVTC et son règlement d'application entreraient en vigueur le 1^{er} novembre 2022.

3.5 L'art. 46 al. 13 LTVTC dispose, sous l'intitulé « Attribution des autorisations restituées ou caduques », que le département peut attribuer l'AUADP à la personne physique ou morale qui en était l'utilisateur effectif au moment du dépôt de la LTVTC, s'il en est toujours l'utilisateur au moment de l'adoption de la LTVTC, en fait la requête et réalise les conditions de délivrance visées à l'art. 13 al. 5 LTVTC.

3.6 Dans son arrêt du 24 mars 2023 (ACST/15/2023), la chambre constitutionnelle a jugé que l'art. 46 al. 13 LTVTC était une disposition légale transitoire, adoptée pour permettre aux chauffeurs de taxis exerçant leur profession à travers la location de plaques ou d'un bail à ferme de continuer leur activité, malgré l'abolition de ces

pratiques par l'entrée en vigueur de la LTVTC, et de leur attribuer, pour autant que les conditions légales soient remplies, une AUADP (consid. 5.3.4). Dans ce contexte, le Conseil d'État avait indiqué que l'augmentation transitoire du nombre d'AUADP pendant un an (art. 57 al. 11 RTVTC) permettait d'atténuer les effets du passage au régime de l'interdiction de location des autorisations.

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).

3.7 Se penchant sur la condition d'être utilisateur effectif de l'AUADP au moment du dépôt de la LTVTC, la chambre de céans a jugé que celle-ci n'était pas décisive, mais qu'était en revanche déterminant le fait d'être utilisateur effectif au moment de l'adoption de la loi le 28 janvier 2022 (ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 consid. 5.6.2 ; ATA/886/2023 du 22 août 2023 consid. 6.6).

3.8 Dans un arrêt récent du 4 juin 2024 (2C_690/2023), le Tribunal fédéral a confirmé la compatibilité de l'art. 46 al. 13 LTVTC avec les principes de non-rétroactivité des lois et de proportionnalité en lien avec la liberté économique.

3.9 En l'espèce, la requête – c'est-à-dire le fait juridiquement déterminant – du recourant auprès du PCTN en vue de l'obtention d'une AUADP date du 31 octobre 2023, soit après l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC. Cette demande doit donc s'examiner au regard de la nouvelle réglementation, conformément au principe général du droit intertemporel rappelé par la jurisprudence fédérale susmentionnée. Contrairement à ce que semble penser le recourant, sa requête ne soulève pas de question sous l'angle de la rétroactivité des lois puisqu'elle a été déposée après l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC. Ce grief doit être écarté.

Le recourant ne conteste pas ne pas avoir été l'utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022. Il ne répond ainsi pas à une des conditions permettant de bénéficier du régime transitoire de l'art. 46 al. 13 LTVTC.

Le recourant invoque un « cas de rigueur » l'ayant empêché de disposer d'une AUADP à cette date. Il conviendrait d'admettre que les chauffeurs de taxis ayant disposé d'une AUADP lors de l'entrée en vigueur de la LTVTC puissent également bénéficier du régime transitoire permettant un renouvellement facilité de celle-ci.

À rigueur de texte, l'art. 46 al. 13 LTVTC ne prévoit pas la possibilité d'invoquer des motifs d'empêchement à la location d'une AUADP. Il ressort des travaux parlementaires que l'objectif du régime transitoire en faveur des locataires des AUADP était « de donner la priorité aux utilisateurs effectifs et de mettre fin au bail à ferme » (rapport de la commission parlementaire des transports du 11 janvier 2022 au sujet du projet de loi n° 12'649 sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, déposé par le Conseil d'État devant le Grand Conseil le 26 février 2020 [ci-après : Rapport B], p. 40). Il s'agissait d'un « aspect social » afin de clarifier

rapidement leur situation puisqu'ils dépendaient encore de leur bailleur à qui ils devaient payer la location. Le bailleur avait une obligation soit d'employer les chauffeurs locataires, soit de restituer les AUADP. Les représentants du département signalaient aussi l'existence d'une disposition transitoire permettant « au département d'attribuer l'AUADP restituée à la personne qui l'exploitait effectivement, soit au locataire. Cette clause évit[ait] que le locataire ne perde son outil de travail lorsque l'AUADP [était] restituée par le bailleur » (p. 27 du Rapport B).

L'idée était de prévoir un passage en douceur pour les personnes subissant des sacrifices trop importants du fait de la nouvelle réglementation. Or, dans le cas présent, le recourant n'était plus locataire d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi puisque le contrat de bail avait pris fin le 26 décembre 2020. Ainsi, au moment de l'adoption le 28 janvier 2022 de la nouvelle loi, il ne se trouvait pas dans la situation dans laquelle sa relation par rapport à son bailleur devait être clarifiée et il ne courait pas le risque de perdre son outil de travail en raison de la restitution par son bailleur de l'AUADP. Le recourant n'étant plus titulaire d'une AUADP au moment déterminant, il n'y a ainsi pas lieu de déroger à la réglementation prévue par l'art. 46 al. 13 LTVTC (ATA/814/2024 du 9 juillet 2024 consid. 2.6 ; ATA/619/2024 du 21 mai 2024 consid. 4).

Le recourant invoque la violation de la liberté économique et les principes constitutionnels applicables en droit public. La chambre administrative ne voit pas de raison de s'écarter de la jurisprudence de la chambre constitutionnelle et du Tribunal fédéral qui ont tranché ces questions, incluant l'examen du respect des principes de la proportionnalité, de l'interdiction de la non-rétroactivité des lois, de la protection de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la préservation des droits acquis dans la nouvelle LTVTC et de son règlement d'application.

Par ailleurs, la décision querellée ne consacre pas non plus une inégalité de traitement entre chauffeurs de taxis qui ont obtenu le renouvellement facilité de leur AUADP, selon l'art. 46 al. 13 LTVTC, et obtenu une nouvelle AUADP en raison du fait qu'ils figuraient en tête de la liste d'attente. En effet, la loi n'interdit nullement d'être titulaire de plusieurs AUADP. Ainsi, les chauffeurs de taxis qui en remplissent les conditions légales, peuvent se voir délivrer des plusieurs AUADP. Pour le surplus, le recourant ne soutient pas que des chauffeurs de taxis ne disposant, comme lui, pas d'une AUADP le 28 janvier 2022 auraient néanmoins bénéficié d'un renouvellement facilité de leur AUADP obtenue postérieurement à cette date. L'on ne discerne ainsi pas d'inégalité de traitement entre chauffeurs de taxis se trouvant dans la même situation que le recourant.

Enfin, la loi ne prévoit pas de clause permettant de déroger aux conditions d'octroi d'une AUADP telles que définies par la loi. La chambre de céans ne saurait, sous peine de violer la loi, admettre en l'espèce l'existence de critères non prévus par celle-ci pour octroyer au recourant l'AUADP convoitée.

Au vu de ce qui précède, les critiques du recourant n'apparaissent pas fondées.

Son recours sera ainsi rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 avril 2024 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 21 mars 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de 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 Guy ZWAHLEN, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Francine
PAYOT ZEN-RUFFINEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

S. HÜSLER ENZ

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :