

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1285/2024-TAXIS

ATA/918/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 août 2024

1^{re} 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_____, né le _____ 1986, chauffeur de taxi, a déposé, le 17 novembre 2022, une « requête en délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public [(ci-après : AUADP)], formulaire à l'attention des chauffeurs de taxis visés à l'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) » auprès du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN).

Il n'a pas mentionné avoir loué une AUADP.

b. Le 16 janvier 2023, le PCTN lui a indiqué qu'il envisageait de rejeter sa requête, l'intéressé n'en remplissant pas les conditions.

c. Faisant usage de son droit d'être entendu le 1^{er} février 2023, A_____ a relevé qu'il était faux d'exiger qu'il ait été utilisateur d'une AUADP au moment du dépôt de la loi, le 26 février 2020. La date déterminante était le 1^{er} novembre 2022, correspondant à l'entrée en vigueur de la loi.

d. Par décision du 7 février 2023, le PCTN a rejeté la requête du 17 novembre 2022.

B. a. Le 31 octobre 2023, A_____ a déposé une seconde requête. Il a produit un contrat de location du taxi GE 1_____, non daté, conclu avec B_____ au C_____. Le début du contrat était fixé au 1^{er} septembre 2022.

b. Le 8 novembre 2023, le PCTN lui a indiqué qu'il envisageait de rejeter sa requête, l'intéressé n'était pas utilisateur d'une AUADP au moment déterminant, le 28 janvier 2022.

c. Faisant usage de son droit d'être entendu le 1^{er} février 2024, A_____ a relevé qu'il n'avait pas pu obtenir d'AUADP en location en raison de la situation résultant de l'épidémie de Covid, période pendant laquelle le transport de personnes avait été particulièrement éprouvé. Lorsque la situation s'était stabilisée, des montants de plusieurs milliers de francs étaient exigés par certains loueurs de plaques. Ce n'était que le 1^{er} septembre 2022 qu'il avait pu conclure un contrat de bail à ferme. Il serait extrêmement préjudiciable pour sa situation qu'il doive figurer sur la liste d'attente pour obtenir l'autorisation convoitée. Le métier de chauffeur de taxis indépendant était sa seule source de revenus. À défaut d'AUADP, il devrait faire appel à l'aide sociale. Il s'agissait en conséquence d'un cas de rigueur dont les circonstances devaient permettre de déroger à la date « butoir » du 28 janvier 2022 pour les cas « normaux ».

d. Par décision du 18 mars 2024, le PCTN a rejeté la requête du 31 octobre 2023. Il n'avait pas démontré avoir été utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022. Le droit transitoire tenait déjà compte des circonstances particulières provoquées par la crise sanitaire, ayant été façonné en parallèle de l'évolution de cette dernière. La suppression de l'exigence d'avoir été utilisateur effectif d'une

AUADP au 28 janvier 2022 revenait à vider de son sens l'introduction même d'un régime transitoire dans la LTVTC.

- C. a.** Par acte du 17 avril 2024, A_____ a interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à la délivrance d'une AUADP en sa faveur.

La situation due à la pandémie de Covid dans le domaine du transport de personnes constituait un cas de rigueur. Le fait qu'il n'ait pas pu être utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022 était dû à des circonstances exceptionnelles. Les montants exigés par les bailleurs d'AUADP à cette époque ne lui permettaient pas de les payer.

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 avait admis, dans le cadre d'autres dossiers semblables, que les chauffeurs de taxis avaient rencontré de grandes difficultés pour pouvoir louer une AUADP à fin 2021 ou début 2022 et que les bailleurs profitaient de la situation pour proposer des prix abusifs pour louer de telles autorisations.

La solution telle qu'appliquée par le PCTN était pire que celle qui prévalait sous le système de l'ancienne loi, certains détenteurs d'AUADP n'hésitant pas à continuer à louer les AUADP sous la forme de contrat de travail fictif, en exigeant que leurs employés paient, entre autres, tous les frais liés au véhicule et l'intégralité des charges sociales.

L'application des cas de rigueur ne concernait qu'une vingtaine de chauffeurs.

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

2.1 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).

2.2 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 chauffeur taxis 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.

2.3 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.

2.4 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.

2.5 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.

Les personnes réalisant les conditions de l'art. 46 al. 13 de la loi peuvent requérir la titularité d'une AUADP. La requête doit être déposée dans le délai transitoire mentionné à l'al. 11 du présent article; l'art. 5 du présent règlement est applicable pour le surplus (art. 57 al. 12 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). L'art. 57 al. 11 RTVTC prévoit que le service peut, pendant le délai transitoire des douze mois visé à l'art. 46 al. 8 LTVTC délivrer jusqu'à 200 AUADP supplémentaires aux utilisatrices et utilisateurs effectifs au sens de l'art. 46 al. 13 LTVTC.

2.6 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).

2.7 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'elle 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).

2.8 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.

2.9 À propos de la nature effective de l'utilisation de plaques, la chambre de céans a jugé que le chauffeur de taxis qui avait été absent de Suisse de janvier à mars 2022 n'était pas, durant cette période, l'utilisateur effectif des plaques louées, peu importait les motifs pour lesquels il s'était rendu à l'étranger (ATA/687/2023 du 27 juin 2023 consid. 3.9).

Elle a de même considéré qu'en l'absence de location d'une AUADP au 28 janvier 2022, un chauffeur ne pouvait pas être considéré comme ayant été « utilisateur effectif » d'une AUADP au sens de l'art. 46 al. 13 LTVTC, au motif qu'il était en

incapacité de travail provisoire durant cette période (ATA/814/2024 du 9 juillet 2024, non encore définitif).

2.10 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 nécessaires 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 pas locataire d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi puisque le contrat de bail n'a commencé que le 1^{er} septembre 2022. 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 courrait pas le risque de perdre son outil de travail en raison de la restitution par son bailleur de l'AUADP. Le recourant n'étant pas 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 plusieurs AUADP. Pour le surplus, le recourant ne soutient pas que des chauffeurs de taxis ne disposant pas, comme lui, 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.

3. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 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 18 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 : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, 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 :