

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1466/2022-ABST

ACST/18/2022

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Décision du 31 octobre 2022**

**sur effet suspensif**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

et

**FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE TAXI**

représentés par Me Garance Stackelberg, avocate

contre

**GRAND CONSEIL**

---

Attendu, en fait, que :

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_, ressortissant suisse, est domicilié à Genève où il exerce la profession de chauffeur de taxi. Il est en outre associé-gérant d'une société exploitant une entreprise de taxis.

La Fédération des entreprises de taxi (ci-après : l'association) est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) ayant son siège à Genève. Elle a notamment pour but de défendre les intérêts professionnels de ses membres, en particulier en coordination avec les autres associations des milieux du transport professionnel de personnes afin de renforcer leurs actions politiques et juridiques.

- 2) Le 15 mai 2005 est entrée en vigueur l'ancienne loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (aLTaxis - H 1 30), qui subordonnait l'usage accru du domaine public à l'obtention d'un permis de service public, délivré aux taxis de service public ou aux entreprises de taxi de service public, en contrepartie du paiement d'une taxe unique de CHF 40'000.-, récupérable en cas de cessation d'activité. Le permis de service public était soumis à un numerus clausus, avec une liste d'attente prévue pour tout intéressé, et était intransmissible. Les entreprises de taxi de service public avaient la possibilité de louer leurs taxis à travers un bail à ferme, à certaines conditions, contrairement aux titulaires d'une autorisation de taxi de service public, qui avaient l'interdiction formelle de louer leur taxi mais pouvaient néanmoins employer des chauffeurs pour utiliser leur taxi durant leurs heures d'inactivité.

- 3) Le 13 octobre 2016, le Grand Conseil a adopté l'ancienne loi sur les taxis et les voitures de transport de personnes avec chauffeur (aLTVTC - H 1 31), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017, qui a abrogé l'aLTaxis et dont l'un des objectifs était de simplifier la réglementation en matière de transport professionnel de personnes et de remettre les clients au centre du dispositif, tout en s'adaptant à leur nouveau mode de consommation. L'aLTVTC subordonnait l'utilisation accrue du domaine public à la délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP), soumise à un numerus clausus, avec liste d'attente, et en contrepartie du paiement d'une taxe annuelle de CHF 1'400.-. L'aLTVTC prévoyait l'incessibilité de l'AUADP mais ne prévoyait pas de règle particulière concernant le bail à ferme ou la location de plaques d'immatriculation. En raison des modifications apportées à l'ancien système par l'aLTVTC, un bilan d'impact sur son application devait être présenté au Grand Conseil deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

- 4) Le 25 février 2020, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un rapport n° RD 1'327 sur le bilan intermédiaire de l'aLTVTC.

Sur la base d'un sondage opéré auprès des associations de taxis, il était apparu que les revenus des chauffeurs de taxi avaient diminué, depuis deux ou trois ans, de

40 % à 50 % pour les taxis non affiliés à une centrale de réservation et de 20 % à 30 % pour ceux affiliés à une telle centrale. Avant même de générer une première course, un chauffeur de taxi devait amortir des charges particulièrement importantes, ce qui conduisait, pour un chauffeur travaillant à 100 %, à un revenu net situé entre CHF 2'664.- et CHF 3'110.-. Certains chauffeurs de taxi indépendants louaient des AUADP au moyen d'un bail à ferme pour un montant mensuel pouvant atteindre CHF 2'000.-, voire plus, montant qui venait s'ajouter auxdits frais mensuels. Ainsi, ces charges financières, ajoutées à une baisse avérée de la clientèle, impliquait une précarisation de la profession, qui était compensée par les chauffeurs par l'augmentation considérable de leur temps de travail afin d'espérer réaliser un chiffre d'affaires d'à peine CHF 250.- par jour.

Parmi les principaux points de tensions au sein du secteur était mentionné la rotation insuffisante des AUADP. En septembre 2019, l'on dénombrait 1'244 taxis au bénéfice d'une telle autorisation, soit 44 de plus que le numerus clausus de 1'100 AUADP. En moyenne, le nombre d'AUADP restituées était d'une à deux par année, pour une liste d'attente de 467 personnes.

- 5) Le lendemain, soit le 26 février 2020, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil un projet de loi (ci-après : PL) n° 12'649 sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC - H 1 31).

Selon l'exposé des motifs y relatif, le PL visait à renforcer le dispositif existant, en non pas à le remplacer. Les renforcements projetés concernaient essentiellement, outre le rétablissement du système de l'autorisation et le renforcement des contrôles et sanctions, la réglementation des baux à ferme et la rotation des AUADP. La mise à disposition de taxis à titre onéreux était une pratique dont les conditions avaient été réglementées sous l'égide de l'aLTaxis lorsque les permis de service public étaient délivrés pour une durée indéterminée contre le paiement d'une importante taxe unique, ce qui n'avait plus été le cas à la suite de l'adoption de l'aLTVTC, laquelle prévoyait que l'AUADP était délivrée pour une durée limitée de six ans contre le paiement d'une taxe annuelle de CHF 1'400.-, chaque autorisation correspondant à une immatriculation au moyen de numéros spécialement dédiés aux taxis. Malgré ces changements, certains titulaires d'AUADP considéraient toujours être propriétaires de celle-ci et de la plaque d'immatriculation et pratiquaient ainsi des loyers mensuels abusifs, ce qui était non seulement inacceptable mais générait également des situations de précarité sociale au sein de la profession, de sorte qu'un encadrement strict de cette pratique, pour éviter les abus, s'imposait. Le PL prévoyait d'interdire expressément aux titulaires d'AUADP de louer uniquement les plaques d'immatriculation sans la voiture de taxi, pratique largement répandue qui entraînait non seulement des abus supplémentaires, mais également contraires à la loi, notamment aux règles de la circulation routière, puisque le titulaire de l'AUADP devenait détenteur du véhicule du fermier, qui était immatriculé à son nom. Le fait d'interdire expressément cette pratique dans la loi

permettait de garantir une sécurité juridique et de mettre un terme à cette pratique, ce qui aurait aussi pour effet de susciter la restitution d'AUADP en vue de leur réattribution. En effet, le temps d'attente pour l'obtention d'une AUADP restait encore trop important, ce à quoi le PL voulait remédier, en prévoyant des mesures permettant de favoriser leur rotation. Tel était le cas notamment de la fixation d'une limite d'âge, en l'occurrence à 75 ans, entraînant la caducité de l'AUADP, mesure qui se justifiait également par l'intérêt public prépondérant à préserver la santé des administrés (pénibilité de la profession de chauffeur, charges importantes à soulever) et la sécurité des usagers.

- 6) Ce projet a été renvoyé à la commission des transports à deux reprises, laquelle a rendu un premier rapport le 16 août 2021 (PL 12'649-A), puis le 11 janvier 2022 (PL 12'649-B).
- 7) À l'issue de la séance du 28 janvier 2022, le Grand Conseil a adopté la LTVTC (loi 12'649), qui a notamment la teneur suivante :

« **Chapitre II Accès aux professions**

**Section 4 Immatriculations**

**Art. 13 Autorisation d'usage accru du domaine public**

*Principes*

<sup>1</sup> Les autorisations d'usage accru du domaine public 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.

<sup>2</sup> Elles sont attribuées moyennant le respect des conditions de délivrance, selon des critères objectifs et non discriminatoires

<sup>3</sup> Les autorisations et les plaques d'immatriculation correspondantes sont strictement personnelles et intransmissibles ; elles ne peuvent être mises à la disposition d'entreprises ni de chauffeurs tiers. Le titulaire de l'autorisation doit en faire un usage personnel et effectif en tant que chauffeur indépendant ou entreprise au sens de l'article 5, lettre c, chiffre 1, de la présente loi.

<sup>4</sup> Le Conseil d'État fixe le nombre maximal d'autorisations d'usage accru du domaine public en fonction des besoins évalués périodiquement, détermine les modalités d'attribution et définit la notion d'usage effectif.

*Conditions de délivrance*

<sup>5</sup> L'autorisation d'usage accru du domaine public est délivrée sur requête pour 6 ans à une personne physique ou morale, lorsque la requérante :

a) est titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ou d'une autorisation d'exploiter une entreprise de transport de taxi et en réalise toujours les conditions de délivrance ;

b) n'a pas, en qualité de chauffeur ou d'entreprise de transport, contrevenu, dans les 3 ans précédant la requête, de manière grave ou répétée aux dispositions de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution ;

c) s'est acquittée, pour l'année en cours de la taxe annuelle visée à l'article 36 de la présente loi.

<sup>6</sup> Le Conseil d'État détermine les pièces à produire à l'appui de la requête en délivrance de l'autorisation.

*Conditions de renouvellement*

<sup>7</sup> L'autorisation d'usage accru du domaine public est renouvelée lorsque :

a) la requête en renouvellement est déposée 3 mois avant l'échéance de l'autorisation ;

b) les conditions de l'alinéa 5 sont toujours réalisées.

*Révocation*

<sup>8</sup> Le département révoque les autorisations lorsque l'une des conditions visées à l'alinéa 5, lettre a ou c, n'est plus remplie.

### ***Caducité***

<sup>9</sup> Le département constate la caducité de l'autorisation lorsque :

- a) son titulaire y renonce par écrit ;
- b) son titulaire ne dépose pas une requête en renouvellement 3 mois avant son échéance ;
- c) son titulaire a atteint l'âge de 75 ans révolus ;
- d) son titulaire n'en fait pas un usage effectif, en tant que chauffeur, respectivement en tant qu'entreprise pendant 6 mois consécutifs. Est réservé le cas d'incapacité totale de travail provisoire du chauffeur titulaire de l'autorisation, dûment attestée par un certificat médical ;
- e) son titulaire met à la disposition d'un tiers l'autorisation, respectivement la plaque d'immatriculation correspondante en violation de l'alinéa 3 ;
- f) l'office compétent a prononcé la décision prévue à l'article 45, alinéa 1, lettre a ou c, de la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004, s'agissant du non-respect des usages, et que cette décision est entrée en force.

### ***Dépôt des plaques d'immatriculation***

<sup>10</sup> En cas de révocation ou de caducité, le département ordonne le dépôt des plaques d'immatriculation correspondantes auprès de l'autorité qui est compétente pour les délivrer.

(...)

## **Chapitre III Exercice des professions**

### **Section 2 Droits et obligations spécifiques aux taxis**

#### **Art. 21 Obligations relatives aux voitures**

<sup>1</sup> Tout taxi en service doit être muni en permanence d'un équipement composé :

- a) d'un compteur horokilométrique ou d'un dispositif alternatif reconnu pour calculer le prix des courses ;
- b) d'une enseigne lumineuse « Taxi » fixée sur le toit de la voiture et comportant des témoins lumineux permettant d'indiquer si le taxi est libre ou occupé, respectivement si le tarif I ou II est appliqué ;
- c) d'un logo officiel distinctif sur chaque côté de la voiture, l'enseigne « Taxi » étant réservée à cette seule catégorie.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État fixe les conditions relatives aux voitures et à leur équipement.

(...)

## **Chapitre X Dispositions finales et transitoires**

### **Art. 45 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Art. 46 Dispositions transitoires**

#### ***Procédures en cours***

<sup>1</sup> Toute requête en délivrance d'une autorisation ou d'une immatriculation en cours d'instruction au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi est traitée en application de cette dernière.

#### ***Cartes professionnelles et diplômes de chauffeur***

<sup>2</sup> La carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de VTC délivrée en application de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 13 octobre 2016, demeure valable après l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>3</sup> Sur demande, le département délivre aux personnes qui ont réussi les examens sous l'égide de la loi susmentionnée ou de la loi sur les taxis et limousines, du 21 janvier 2005, le diplôme de chauffeur visé à l'article 8 de la présente loi dans la catégorie correspondant à la carte professionnelle initialement obtenue.

#### ***Entreprises de transport***

<sup>4</sup> L'entreprise de transport annoncée sous l'égide de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 13 octobre 2016, doit requérir, dans un délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'autorisation visée à son article 10 pour pouvoir poursuivre son activité.

#### ***Entreprises de diffusion de courses***

<sup>5</sup> L'entreprise de diffusion de courses annoncée sous l'égide de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 13 octobre 2016, doit requérir, dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'autorisation visée à son article 11 pour pouvoir poursuivre son activité.

***Autorisations d'usage accru du domaine public et immatriculations de taxis et de VTC***

<sup>6</sup> Les autorisations d'usage accru du domaine public délivrées en application de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 13 octobre 2016, demeurent valables après l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>7</sup> Les plaques d'immatriculation de taxis correspondant aux autorisations d'usage accru du domaine public ainsi que celles de VTC sont réputées délivrées en application de la présente loi.

***Interdiction de la mise à disposition des autorisations d'usage accru du domaine public***

<sup>8</sup> Le titulaire d'une autorisation d'usage accru du domaine public qui met à disposition d'une entreprise ou d'un chauffeur tiers son taxi, respectivement la plaque d'immatriculation correspondante à l'autorisation, doit dans un délai de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi :

a) faire un usage personnel et effectif de l'autorisation en tant que chauffeur indépendant ou entreprise au sens de l'article 5, lettre c, chiffre 1, de la présente loi ; ou  
b) restituer au département l'autorisation dont il ne veut ou ne peut faire un usage personnel et effectif.

<sup>9</sup> Le titulaire qui restitue dans un délai de 3 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi tout ou partie des autorisations dont il ne peut faire un usage personnel et effectif perçoit un montant de 6 000 francs par autorisation, sous réserve de l'alinéa 10.

<sup>10</sup> La restitution de l'une des autorisations d'usage accru du domaine public en main du titulaire ne fait pas l'objet d'un paiement.

<sup>11</sup> Le titulaire qui perçoit un paiement au titre de l'alinéa 9 est radié de la liste d'attente.

<sup>12</sup> En cas de non-respect de l'alinéa 8, le département prononce la contravention visée à l'article 40 de la présente loi ainsi que la caducité de toutes les autorisations d'usage accru du domaine public accordées au contrevenant et ordonne le dépôt des plaques d'immatriculation correspondantes.

***Attribution des autorisations restituées ou caduques***

<sup>13</sup> Le département peut attribuer l'autorisation d'usage accru du domaine public à la personne physique ou morale qui en était l'utilisateur effectif au moment du dépôt de la présente loi, s'il en est toujours l'utilisateur au moment de l'adoption de la loi, en fait la requête et réalise les conditions de délivrance visées à l'article 13, alinéa 5, de la présente loi.

(...) »

- 8) La LTVTC a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 4 février 2022, le délai référendaire étant fixé au 16 mars 2022.
- 9) Bien qu'ayant été demandé, le référendum n'a pas abouti, ce qu'a constaté le Conseil d'État par arrêté du 13 avril 2022, publié dans la FAO du lendemain.
- 10) Par arrêté du 23 mars 2022, publié dans la FAO du 25 mars 2022, le Conseil d'État a 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.
- 11) Par acte expédié le 9 mai 2022, M. A\_\_\_\_\_ et l'association ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la LTVTC, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif au recours ainsi qu'à la comparution personnelle des parties et à l'audition d'un témoin, et principalement à l'annulation de l'art. 13 al. 3 et al. 9 let. c et let. e, de l'art. 21 al. 1 let. c, de l'art. 46 al. 8 let. a et let. b et de l'art. 46 al. 9 à 13 LTVTC et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

À défaut d'effet suspensif, les entreprises de taxi seraient contraintes de rendre leurs AUADP et mettre fin à toute location de plaques et de bail à ferme. Il en irait de même pour les « doubleurs », qui ne pourraient plus exercer leur activité, ainsi que tout chauffeur de taxi recourant à la location de plaques ou au bail à ferme. De ce fait, l'intérêt privé des chauffeurs de taxi et des entreprises de taxi à ne pas subir de perte économique par la cessation de leur activité en attendant une décision sur le fond était prépondérant face au prétendu intérêt public à l'application immédiate de la LTVTC.

Sur le fond, l'interdiction de la transmissibilité des AUADP était contraire à la liberté économique. De très nombreuses entreprises de taxi disposaient de telles autorisations qu'elles transmettaient par le biais d'une location ou du bail à ferme, permettant notamment à des « doubleurs » ou des personnes en période de transition professionnelle d'exercer le métier de chauffeur de taxi au moyen d'un véhicule équipé mis à leur disposition et sans frais disproportionnés. La nouvelle ne permettait plus le recours à un tel modèle économique puisque seul un usage personnel de l'AUADP demeurait possible, condamnant de nombreuses entreprises à la faillite et conduisant les personnes concernées à se retrouver sans emploi. L'intérêt public consistant à voir les AUADP attribuées à un cercle plus large de détenteurs ne permettait pas une violation de la liberté économique des entreprises de taxis, qui voyaient leur modèle d'affaires interdit à bref délai, avec une importante, voire une totale perte du chiffre d'affaires. Les entreprises ne pouvaient conserver lesdites autorisations qu'en salariant les chauffeurs, ce que ces derniers ne souhaitaient pas nécessairement. Dès lors que les chauffeurs de voitures de transport avec chauffeur (ci-après : VTC) n'étaient pas soumis à une telle contrainte, il en résultait en outre une inégalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, qui ne répondait à aucun critère objectif en lien avec le système lui-même. Les dispositions en cause portaient également atteinte aux droits acquis et étaient contraires aux règles de la bonne foi, étant donné le modèle économique choisi et du fait que la nouvelle ne permettrait plus de générer un chiffre d'affaires positif. Conformément au principe de la proportionnalité, à supposer que la location de plaques ne soit pas protégée par la liberté économique, il fallait néanmoins autoriser la mise à disposition de véhicules équipés par le biais d'un contrat de bail à ferme, puisque ce type de contrat était susceptible d'être réglementé et était conforme aux normes étatiques.

Il en allait de même des dispositions fixant une limite d'âge à 75 ans, qui ne pouvaient se justifier par le fait de contrôler l'aptitude des chauffeurs à l'exercice de la conduite, de tels contrôles étant déjà effectués. Cette limite ne concernait en outre pas les chauffeurs de VTC et créait ainsi une inégalité de traitement entre concurrents. Un chauffeur de taxi devait en particulier se voir octroyer la possibilité de déterminer la date à laquelle il souhaitait cesser son activité, à l'instar de toute profession exercée à titre indépendant, sans limite imposée dans la loi sans justification.

Par ailleurs, l'obligation faite aux chauffeurs de taxi d'apposer de chaque côté de leur véhicule un logo, alors que les chauffeurs de VTC n'y étaient pas soumis, créait une inégalité de traitement et ne répondait à aucun intérêt public de visibilité étant donné la présence d'une bonbonne sur le toit de leur véhicule et de leur numéro d'immatriculation, facilement identifiable. Une telle exigence leur causait en outre une perte financière, abîmait les véhicules et ne pouvait être aisément retirée, notamment sur les carrosseries en aluminium.

12) Le 16 mai 2022, le juge délégué a informé M. A\_\_\_\_\_ et l'association que la chambre constitutionnelle n'entendait pas ouvrir de procédure sur effet suspensif en l'état, la date d'entrée en vigueur de la LTVTC n'ayant pas encore été fixée. Il invitait toutefois les parties à lui transmettre toute information relative à l'adoption d'un arrêté en ce sens par le Conseil d'État.

13) Le 29 juin 2022, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours.

Les dispositions litigieuses n'emportaient pas de violation de la liberté économique. Il ressortait de la jurisprudence que la collectivité publique était habilitée à réglementer l'usage accru du domaine public par les taxis, les autorisations y relatives ne devant pas être concentrées entre les mains d'un cercle restreint et toujours identique de bénéficiaires mais équitablement réparties entre les différents concurrents. L'interdiction de louer l'AUADP par le biais d'un bail à ferme ou de plaques d'immatriculation s'inscrivait dans ce cadre, sans restreindre de manière disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble, puisque l'activité de taxi pouvait continuer à être exercée en qualité de chauffeur indépendant ou salarié dans le cadre d'une entreprise de transport. Par ailleurs, elle répondait au souci du législateur de lutter contre le commerce des AUADP, puisqu'il était apparu que les loyers pratiqués étaient excessifs, ce qui permettait de mettre un terme aux abus. Un tel but d'intérêt public ne pouvait être atteint qu'à travers une interdiction totale du bail à ferme et de la location de plaques, l'expérience ayant démontré l'inefficacité d'une réglementation contrôlée du bail à ferme et des contrôles effectués par les autorités. En tout état de cause, la pratique du bail à ferme n'était plus compatible avec le système de taxe annuelle, puisque l'AUADP n'était plus délivrée en contrepartie du paiement d'une taxe unique mais accessible à tous, sous réserve du numerus clausus. Le fait de maintenir le bail à ferme revenait en outre à accepter que les titulaires des AUADP qui n'exerçaient pas la profession profitent néanmoins de leur nombre limité pour les louer à des prix excessifs. L'idée de la LTVTC était ainsi de délivrer les AUADP aux personnes exerçant elles-mêmes l'activité et il n'était pas tolérable que l'État cautionne leur délivrance à des personnes profitant de leur rareté pour obtenir un bénéfice au détriment des chauffeurs se trouvant dans des situations financières précaires. Les titulaires des AUADP étaient lésés dans une moindre mesure, non seulement en raison du fait qu'ils avaient pu profiter d'une situation très favorable, mais également en lien avec les dispositions transitoires, lesquelles leur conféraient un délai raisonnable de

douze mois pour s'adapter au changement. Ils pouvaient également étendre leur activité en proposant des services de VTC. L'interdiction en cause ne violait pas non plus l'égalité de traitement entre concurrents, puisque la différence de traitement entre les taxis et les VTC se fondait sur le droit d'usage accru du domaine public.

Tout comme la précédente mesure, la limite d'âge avait aussi pour objectif de permettre la rotation des AUADP, si bien qu'elle était également conforme à la liberté économique, tout comme au principe d'égalité de traitement par rapports aux chauffeurs de VTC, lesquels n'étaient soumis à aucun numerus clausus. L'aspect restrictif de la mesure devait en outre être relativisé, puisque les intéressés, outre qu'ils pouvaient poursuivre leur activité dix ans après avoir atteint l'âge légal de la retraite, pouvaient continuer d'exercer en qualité de chauffeurs de VTC.

Les logos officiels constituaient des signes distinctifs visant à assurer une visibilité optimale pour la clientèle, qui pouvait héler les taxis qui circulaient, et apportaient un aspect officiel qui garantissait aux clients une certaine sécurité, l'enseigne lumineuse et le numéro d'immatriculation n'étant pas suffisants. L'argument de la perte financière engendrée par les logos n'était pas convaincant, pas plus que celui selon lequel lesdits logos aurait pour effet d'abîmer la carrosserie des véhicules, ce d'autant moins que l'enseigne lumineuse était également fixée au toit du taxi par magnétisme. Les logos n'étaient pas non plus constitutifs d'une inégalité de traitement, la même visibilité n'étant pas requise pour les voitures des chauffeurs de VTC, non titulaires d'une AUADP.

Les recourants ne pouvaient pas davantage se prévaloir d'une violation du principe de la bonne foi, à défaut d'avoir obtenu une quelconque garantie au sujet du maintien de l'activité de location de l'AUADP. Ces dernières étaient au demeurant délivrées pour une durée de six ans, sans garantie de renouvellement à leur échéance, et ne conféraient aucun droit acquis, la LTVTC prévoyant également un délai transitoire, qui permettait à leurs titulaires de s'adapter à la nouvelle loi.

En outre, les mesures d'instruction sollicitées n'apporteraient aucun élément pertinent au dossier, si bien qu'elles ne devaient pas être ordonnées.

14) Le 8 juillet 2022, le juge délégué a accordé aux parties un délai au 19 août 2022 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

15) Le 19 août 2022, les recourants ont persisté dans leur recours.

Le Grand Conseil n'apportait aucune preuve de ce que les AUADP auraient fait l'objet d'un commerce abusif. Une vérification étatique des loyers était parfaitement envisageable, de même qu'une obligation de produire le contrat de bail à l'État. La prétendue volonté du législateur d'assurer une rotation des AUADP pour permettre à un plus grand nombre de personnes de pouvoir en bénéficier ne pouvait

être réalisée, puisque chaque détenteur pouvait la conserver mais ne serait plus en mesure d'en faire bénéficier un cercle plus étendu de personnes. Le Grand Conseil omettait aussi de prendre en considération les investissements consentis par les chauffeurs de taxi, qui s'étaient conformés aux précédentes lois et avaient fondé leur plan d'investissement dans ce sens. Il était en outre choquant qu'il considère que les chauffeurs de taxi pouvaient sans autre modifier leur modèle économique, sans égard à leur plan de carrière. Si la possibilité de salarier des chauffeurs de taxi était ouverte aux détenteurs d'AUADP, elle était totalement irréalisable. Les entreprises devaient ainsi respecter le salaire horaire minimal applicable mais ne pouvaient pas contrôler les recettes du chauffeur ou l'inciter à travailler de manière effective durant les heures de travail pour assurer une rentabilité. À cela s'ajoutait que les chauffeurs de VTC, avec lesquels ils se trouvaient dans un rapport de concurrence, n'étaient pas soumis aux mêmes restrictions.

En outre, la comparution de M. A\_\_\_\_\_, de même que l'audition de témoins, était primordiale pour comprendre l'objet du litige, qui n'était pas seulement de nature juridique.

- 16) Le Grand Conseil ne s'étant pas déterminé à l'issue du délai imparti, la cause a été gardée à juger sur le fond.
- 17) Lors de son communiqué hebdomadaire du 19 octobre 2022, le Conseil d'État a notamment annoncé que la LTVTC et son règlement d'application entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2022.
- 18) Le 20 octobre 2022, les recourants ont réitéré leur demande d'effet suspensif, au vu de l'annonce du Conseil d'État.

Leurs intérêts économiques étaient gravement menacés par l'entrée en vigueur de la LTVTC, dès lors qu'une cessation d'activité, même temporaire, aurait des conséquences dramatiques, de sorte que leurs intérêts privés à obtenir l'effet suspensif primait l'entrée en vigueur de la LTVTC. À cela s'ajoutait que le projet de règlement du Conseil d'État, à teneur duquel deux cents AUADP supplémentaires seraient délivrées pendant la période transitoire, aurait pour conséquence une résiliation, par les chauffeurs de taxi, de leurs baux dans un délai d'un mois, soit avant qu'il soit statué sur la présente cause. Les entreprises rendraient également leurs plaques, qui ne seraient plus utilisées, alors que l'admission du recours pouvait conduire à leur conservation. Les dispositions transitoires de la loi, qui prévoyait un délai de douze mois pour une mise en conformité, seraient en outre dénuées de sens par l'application du projet de règlement. Par conséquent, l'effet suspensif réclamé pour l'entrée en vigueur de la loi et de son règlement, à tout le moins sur les points contestés, permettait d'éviter un dommage important et difficilement réparable.

- 19) Le 27 octobre 2022, le Grand Conseil a conclu au rejet de la requête d'effet suspensif.

Les chances de succès du recours n'étaient pas manifestes et la condition de l'urgence faisait défaut, en raison des longs délais transitoires retardant les effets de l'entrée en vigueur de la LTVTC. Les chauffeurs âgés de 75 ans ou qui atteindraient cet âge pourraient ainsi continuer à exercer jusqu'à l'échéance de leur AUADP. Il en allait de même de l'interdiction de location des AUADP, lesquelles n'auraient pas à être restituées immédiatement mais d'ici au 31 octobre 2023. Le fait que le règlement permette à cent vingt locataires d'une AUADP de devenir titulaires d'une telle autorisation ne conduisait pas non plus à une mise à néant du délai transitoire, étant donné les quelque sept cents chauffeurs de taxi qui attendaient la libération d'une AUADP.

- 20) Sur quoi, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif, ce dont les parties ont été informées.

Considérant, en droit, que :

- 1) L'examen de la recevabilité du recours est reporté à l'arrêt au fond, étant précisé qu'il n'apparaît pas *prima facie* que les conditions de recevabilité ne seraient pas remplies.
- 2) Les mesures provisionnelles, y compris celles sur effet suspensif, sont prises par le président ou le vice-président ou, en cas d'urgence, par un autre juge de la chambre constitutionnelle (art. 21 al. 2 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 3) a. Selon l'art. 66 LPA, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, le recours n'a pas d'effet suspensif (al. 2) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, restituer l'effet suspensif (al. 3). D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant sur la mise en œuvre de la chambre constitutionnelle, en matière de recours abstrait, l'absence d'effet suspensif automatique se justifie afin d'éviter que le dépôt d'un recours bloque le processus législatif ou réglementaire, la chambre constitutionnelle conservant toute latitude pour restituer, totalement ou partiellement, l'effet suspensif lorsque les conditions légales de cette restitution sont données (PL 11'311, p. 15).  
  
b. Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution

immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_246/2020 du 18 mai 2020 consid. 5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_239/2014 du 14 mai 2014 consid. 4.1), l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 145 I 73 consid. 7.2.3.2 ; 117 V 185 consid. 2b).

L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBARGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405). Elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif, ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ACST/17/2022 du 21 octobre 2022 consid. 3b).

En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre généralement que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 835 ss ; Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).

- 4) En l'espèce, le recours est dirigé contre l'art. 13 al. 3 et al. 9 let. c et let. e, l'art. 21 al. 1 let. c, l'art. 46 al. 8 let. a et let. b et l'art. 46 al. 9 à 13 LTVTC, à savoir plusieurs dispositions d'une loi du Grand Conseil, acte visé à l'art. 57 let. d LPA, et à l'encontre duquel le recours n'a pas d'effet suspensif (art. 66 al. 2 LPA). Il convient donc d'examiner s'il y a lieu de l'octroyer, ce qui, en matière de contrôle abstrait des normes, suppose généralement que les chances de succès du recours soient manifestes.

Tel n'apparaît pas être le cas. En effet, à première vue, outre le fait que l'obligation d'apposer des logos sur la carrosserie des titulaires d'AUADP ne semble pas restreindre la liberté économique des chauffeurs y étant soumis, l'ingérence alléguée à cette liberté du fait des autres mesures paraît reposer sur une base légale formelle, à savoir les dispositions attaquées. Il n'apparaît pas davantage évident que lesdites dispositions ne poursuivraient pas d'intérêt public, la limitation de l'âge du titulaire d'une AUADP visant à permettre une meilleure rotation de celles-ci, tout comme la réglementation de la transmissibilité des AUADP, qui répond en outre au souci de lutter contre le commerce de ces autorisations (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_394/2020 du 20 novembre 2020 consid. 7.4.1). Il ne semble a priori pas en aller différemment de la proportionnalité de ces dispositions, qui n'apparaissent pas inaptes à atteindre ces buts, lesquels ne pourraient a priori être atteints d'une autre

manière au regard de la situation sous l'empire de l'aLTaxis puis de l'aLTVTC, qui a conduit à la pratique actuelle des baux à ferme et de la location de plaques et n'a pas pu être résorbée depuis lors, malgré les mesures prises dans ce sens. Enfin, il ne paraît pas évident que les intérêts des titulaires d'une AUADP seraient gravement compromis, au vu de la possibilité qui leur est laissée notamment d'étendre leur activité en proposant des services de VTC.

Toujours à première vue, une inégalité de traitement entre concurrents, en l'occurrence d'une part les titulaires d'une AUADP et d'autre part les chauffeurs proposant des services de VTC, ne semble pas non plus réalisée. Malgré l'activité analogue de ces deux types de transporteurs professionnels de personnes, ils n'en sont pas moins, à teneur de la LTVTC, comme ils l'étaient d'ailleurs sous l'ancien droit, soumis à des régimes juridiques distincts, aux termes duquel seuls les chauffeurs de taxi, dont le nombre est limité, jouissent de l'usage accru du domaine public accordé par l'AUADP, étant précisé que tous les titulaires d'une telle autorisation apparaissent soumis aux mêmes règles, les recourants n'alléguant au demeurant pas le contraire.

À cela s'ajoute qu'une violation du principe de la bonne foi n'apparaît pas non plus manifestement réalisée, au vu des délais transitoires prévus par la LTVTC permettant aux intéressés de s'adapter, pas plus que l'existence de droits acquis, les AUADP étant accordées pour une durée limitée.

Au vu de ces délais transitoires, qui confèrent aux recourants un certain temps d'adaptation, ceux-ci ne sauraient soutenir que l'entrée en vigueur immédiate des dispositions qu'ils contestent leur causerait un dommage irréparable, étant rappelé qu'ils ne sauraient, dans le cadre du présent recours, également contester le règlement d'application de la LTVTC. Dans ces circonstances, l'on ne saurait a priori considérer que l'urgence commanderait de faire droit à la requête des recourants.

Il ne se justifie dès lors pas de déroger au principe voulu par le législateur d'absence d'effet suspensif dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, ce qui conduit au rejet de la demande d'octroi de l'effet suspensif au recours.

- 5) Le sort des frais sera, quant à lui, réservé jusqu'à droit jugé au fond.

## **LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

refuse d'octroyer l'effet suspensif au recours ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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 de recours 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision, en copie, à Me Garance Stackelberg, avocate des recourants, ainsi qu'au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc Verniory

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :