

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/281/2017-ABST

ACST/11/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 30 juin 2017

dans la cause

A_____ Sàrl

représentée par Me Jacques Roulet, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

- 1) A_____ Sàrl (ci-après : A_____), ayant son siège à B_____, Genève, est une société qui a notamment comme but l'exploitation d'une entreprise de taxis.
- 2) Le 26 août 2015, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un projet de loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC ; PL 11709), ainsi qu'un projet de loi modifiant la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC-1 ; PL 11710).
- 3) Le 13 octobre 2016, le Grand Conseil a adopté les deux projets de loi.
- 4) Le 21 octobre 2016, les deux lois ont été publiées dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), le délai référendaire expirant le 30 novembre 2016.
- 5) Aucun référendum n'a été lancé dans ledit délai.
- 6) Par arrêté du 7 décembre 2016, publié dans la FAO du 9 décembre 2016, le Conseil d'État a promulgué les lois 11709 et 11710.
- 7) La LTVTC (11709) contient notamment les dispositions suivants :

Art. 6 Examens de chauffeur

(...)

³ Le Conseil d'État détermine le contenu des examens, les modalités de leur organisation, les équivalences qui peuvent être reconnues et valoir dispense d'examen pour les chauffeurs de taxis et les matières des examens des chauffeurs de voitures de transport avec chauffeur.

Art. 19 Utilisation du domaine public

¹ Tout taxi bénéficiant d'une autorisation conformément à la présente loi dispose d'un droit d'usage accru du domaine public lui permettant, aux endroits où la mention « Taxi » ou « Taxis exceptés » est spécifiquement indiquée :

- a) de s'arrêter aux stations de taxis dans l'attente de clients ;
- b) d'utiliser les voies réservées aux transports en commun, s'il transporte des passagers ;
- c) d'emprunter les zones ou les rues dans lesquelles la circulation est restreinte, s'il transporte des clients ou répond à une commande.

- 8) LA LTVTC-1 (11710) modifiant la LTVTC, contient notamment la disposition suivante:

Art. 11A Taxe annuelle (nouveau)

¹ En contrepartie du droit d'usage accru du domaine public, chaque détenteur d'une ou plusieurs autorisations paie une taxe annuelle ne dépassant pas CHF 1'400 par autorisation,

² Le produit de cette taxe est affecté aux mesures nécessaires pour garantir le respect et la bonne application de la présente loi.

³ Le Conseil d'État fixe le montant de la taxe et détermine les modalités de sa perception ainsi que de la gestion de son produit.

⁴ Le Conseil d'État prévoit une réduction de la taxe annuelle pour un détenteur d'autorisation ayant installé dans son véhicule un dispositif de prise en charge d'une personne handicapée.

9) La date d'entrée en vigueur des deux lois a été fixée, par arrêté du Conseil d'État du 7 décembre 2016, publiée le surlendemain dans la FAO, au 1^{er} juillet 2017.

10) Par acte posté le 23 janvier 2017, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre les art. 6 al. 3 et 19 al. 1 let b LTVTC ainsi que l'art. 11A LTVTC-1, concluant à leur annulation partielle, respectivement totale.

a. L'art. 6 al. 3 LTVTC, soit la faculté donnée au Conseil d'État d'alléger les conditions d'exercice de la profession pour les voitures de transport avec chauffeur (ci-après : VTC), violait la liberté économique, le principe de l'égalité de traitement entre concurrents et le principe de la proportionnalité.

Les VTC exerçaient la même activité que les chauffeurs taxis, sans endosser toutes les obligations de service public. Il ne pouvait pas être toléré qu'ils ne soient pas soumis aux mêmes exigences d'examens. La protection du public devait rester au centre et le client devait pouvoir compter sur le fait que l'autorité genevoise, en donnant l'autorisation de pratiquer, avait contrôlé les qualités professionnelles de tout type de chauffeur, de ce fait aussi bien celles des taxis que celles des VTC. Si des allègements en matière d'examens devaient être appliqués, ils devaient l'être pour les deux catégories de transporteurs.

Cette disposition violait également le principe de la légalité et de la séparation des pouvoirs. Elle était insuffisamment précise et donnait carte blanche au Conseil d'État de définir les matières d'examen pour les VTC et d'établir les conditions pour déroger à la liste d'examens fixés dans la loi (art. 6 al. 2 LTVTC).

Les termes « pour les chauffeurs de taxis et les matières d'examens des chauffeurs de voitures de transport avec chauffeur » de l'art. 6 al. 3 LTVTC devaient par conséquent être annulés.

b. L'art. 19 al. 1 let. b in fine LTVTC, soit plus précisément la suppression aux taxis de l'usage des voies de bus lorsqu'ils allaient chercher un client, violait la liberté économique et le principe de l'égalité de traitement entre concurrents.

Si une limitation du nombre des taxis pouvait se justifier par rapport à la liberté laissée aux VTC d'exercer la même profession avec une clientèle identique,

cela devait rester dans un rapport de proportionnalité avec l'usage du domaine public qui leur était accordé, afin de maintenir un équilibre entre les deux prestataires de services. D'ailleurs, rien ne justifiait le retrait d'une faculté que les taxis exerçaient depuis de très nombreuses années.

Le retrait aux taxis de la moitié de l'usage des voies de bus était déraisonnable, voire chicanier et violait le principe de l'interdiction de l'arbitraire. Cette mesure empêchait un service public efficace et de qualité, objectif de la LTVTC. Il était primordial que les taxis puissent aller chercher un client dans un temps rapide, en empruntant les voies de bus. Cette mesure de limitation intervenait d'ailleurs à contre-courant par rapport aux mesures prises pour ouvrir les voies de bus à d'autres usagers, tels que les services de transport de personnes handicapées, la police, les pompiers et les ambulances, ce qui était discriminatoire à l'encontre des taxis. Cette limitation était dénuée de tout sens raisonnable et ne reposait sur aucun motif pertinent d'intérêt public.

Les termes « s'il transporte des passagers » de l'art. 19 al.1 let. b in fine LTVTC devaient par conséquent être retirés.

c. L'art. 11A LTVTC-1, soit l'introduction d'une taxe annuelle imposée aux seuls taxis, violait le principe de l'universalité de l'impôt.

Il s'agissait d'un impôt qui ne pouvait pas être mis à la charge de la collectivité réduite représentée par les chauffeurs de taxis. En effet, quand bien même cette taxe était censée représenter la contrepartie du droit d'usage accru du domaine public, l'affectation de son produit n'était pas destinée à l'aménagement ou à l'entretien du domaine public concerné, mais « aux mesures nécessaires pour garantir le respect et la bonne application de la loi », but d'intérêt général, découlant des devoirs généraux de l'État et non des devoirs spécifiques engendrés par une catégorie particulière de citoyens. L'État n'avait nul besoin d'un quelconque montant de la part des taxis pour aménager ou entretenir la portion d'usage accru du domaine public conférée aux taxis, ces derniers n'utilisant pas les voies de bus ou les stations et l'État ne dépensant rien pour leur conférer cet avantage, qui servait à garantir à la population un service public de taxis performant et n'était pas uniquement destiné à la profession de taxi pour leur seul avantage économique.

Cette disposition violait aussi l'égalité de traitement entre concurrents. La taxe était mise à la charge des seuls taxis, alors que l'application de la loi et le contrôle de la profession concernaient aussi et surtout les VTC, lesquels nécessitaient une surveillance particulière.

Elle enfreignait également le principe de la légalité et de la séparation des pouvoirs. Les éléments de perception de la taxe devaient se trouver exposés clairement dans une loi au sens formel et non laissés, par le biais d'une délégation

réglementaire en faveur du Conseil d'État, au libre pouvoir discrétionnaire de ce dernier, lequel pouvait fixer le montant de la taxe, les modalités de sa perception ainsi que la gestion de son produit.

Affectée à la bonne application de la loi, il ne s'agissait pas d'une taxe causale de mise à disposition du domaine public, indépendante des coûts. Le principe de la couverture des frais n'était ainsi pas respecté, dès lors que la dépense à couvrir n'était pas connue ni estimée et, faisant partie des devoirs généraux de l'État, elle n'était même pas calculable

Si elle devait être considérée comme une taxe causale, le principe de l'équivalence n'était pas respecté. En effet, la valeur objective de sa contre-prestation, soit le droit à un usage accru du domaine public octroyé aux chauffeurs de taxis, n'avait pas augmenté au sens de la LTVTC, au contraire il avait été restreint ; aucune nouvelle structure pouvant justifier l'instauration d'une telle taxe n'avait été mise en place pour faciliter l'exercice de l'activité des chauffeurs de taxi. À défaut d'une quelconque modification de l'usage accru du domaine public des taxis, il n'était par conséquent pas concevable d'ériger une nouvelle taxe.

11) Le 16 mars 2017, le Grand Conseil a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

a. La solution en matière d'examens retenue à l'art. 6 al. 3 LTVTC présentait un équilibre des droits et obligations entre la catégorie des taxis et celle des VTC, permettant de respecter en même temps la liberté économique et l'égalité de traitement. Le client qui choisissait de faire appel à un taxi était en droit de s'attendre que ce dernier arbore l'enseigne de taxi, qu'il connaisse bien la région, qu'il parle français ainsi qu'un minimum d'anglais. Sa spécificité engendrait en effet chez le consommateur une certaine attente de vérification par l'État et conférait une sorte de marque de certification officielle au véhicule en question. Les VTC étaient, quant à eux, davantage assimilés à l'économie privée, a priori moins réglementée et donc moins surveillée dans l'esprit du public.

Cette solution répondait à l'impératif de proportionnalité, puisqu'elle ne dispensait pas d'emblée les futurs chauffeurs de VTC d'examens. L'intérêt public d'une telle distinction reposait sur la nécessité de créer un équilibre suffisant entre les conditions d'accès à la profession des deux catégories de transport professionnel instituées par la loi.

Les matières d'examen étaient expressément et exhaustivement énoncées à l'art. 6 al. 2 LTVTC. Le Conseil d'État s'était vu confier la tâche de choisir celles qui feraient l'objet des examens des VTC. Il ne s'agissait pas d'un « total blanc-seing » pour le Conseil d'État, lequel restait guidé par la nécessité de ne pas entraver inutilement l'accès à la profession aux VTC afin de ne pas rompre

l'équilibre résultant de la loi et, de ce fait, mettre en balance les particularités de cette profession avec l'intérêt public à la vérification des connaissances des matières prévues par la loi. Les griefs de la recourante ne portaient que sur des hypothèses et sur la façon dont la loi serait interprétée. Ils étaient par conséquent mal fondés dans le cadre d'un recours portant sur le contrôle abstrait d'une norme.

Assouplir certaines matières d'examens pour une catégorie d'offreurs, c'est-à-dire admettre des obligations différentes pour deux services non identiques, était parfaitement possible et conforme au droit. Il appartenait à l'exécutif de faire usage de sa compétence en l'interprétant de manière conforme au droit supérieur.

b. La restriction de la faculté pour les taxis de circuler sur les voies réservées aux transports publics, lorsque ils ne transportent pas des passagers, visait un but d'intérêt public, soit limiter l'emprise de la circulation dans ces zones ; il fallait contenir, autant que possible, l'augmentation du nombre de véhicules empruntant les voies de bus afin d'éviter des engorgements. Les chauffeurs de taxis transportant des clients avaient d'ailleurs un intérêt à ce que les voies de bus ne soient pas utilisées par leurs collègues n'exécutant pas une course.

Ladite restriction respectait la liberté économique et restait proportionnée, ne portant pas atteinte au cœur de l'activité des chauffeurs de taxis et ne la restreignant pas inutilement. Elle n'engendrait pas une distorsion de la concurrence susceptible de créer un avantage pour les chauffeurs de VTC, étant donné que ces derniers ne disposaient pas du droit à une utilisation des voies réservées aux transports publics.

Le fait que cette restriction n'existait pas dans la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30) n'était pas pertinent, cette loi ne créant aucun droit acquis. La situation était d'ailleurs différente sous la nouvelle loi, la catégorie des taxis comprenant davantage de membres.

La situation d'autres usagers – tels que les services de transport des personnes handicapées, les véhicules de la police, des services de feu et des transports sanitaires – auxquels avait été donnée la possibilité d'emprunter les voies de bus, était manifestement différente de celle des taxis, s'agissant pour les premiers de services d'urgence et sécurité, répondant à des intérêts publics prépondérants et concernant un nombre différent de véhicules mis en circulation.

c. La taxe instituée par la LTVTC était due en contrepartie du droit d'usage accru du domaine public. Grâce à leur autorisation, les chauffeurs de taxis bénéficiaient d'un certain nombre de facilités sur le domaine public, lesquelles leur procuraient indéniablement un avantage économique. Contrairement aux chauffeurs de VTC et aux autres usagers, ils pouvaient en effet profiter de la fluidité des voies réservées aux transports en commun, emprunter des rues

normalement interdites à la circulation, évitant ainsi des embouteillages ou des détours, et stationner sur des emplacements qui leurs étaient réservés, placés souvent dans des lieux stratégiques – comme par exemple à la gare ou à l'aéroport – et offrant un potentiel important de clientèle ainsi qu'une bonne visibilité. La taxe devait par conséquent être qualifiée de taxe causale d'utilisation. Le montant n'était pas dû pour l'usage de la voie publique mais pour l'avantage économique retiré, à l'instar des taxes causales de même type prélevées en lien avec les autorisations de marché ou de manifestations. Les chauffeurs de taxis exerçaient en définitive une activité commerciale privée et les aspects de service public leur conféraient un avantage. En conséquence, s'agissant d'une taxe causale d'utilisation du domaine public, il fallait apprécier non tant la prestation étatique que l'avantage économique qu'un chauffeur de taxi pouvait en retirer.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le critère de l'affectation n'était pas déterminant pour qualifier la nature de la taxe. La recourante faisait une interprétation restrictive de la disposition de la LTVTC, en affirmant que le produit aurait probablement servi à payer les mesures de contrôle et les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Or, les mesures envisagées pouvaient ne pas être que répressives ; en étant destinées à garantir la bonne application de la loi, on pouvait envisager des interventions profitant aux acteurs des milieux concernés, comme par exemple des aménagements particuliers, des études de marché ou de faisabilité d'un projet spécifique lié aux transports de service public.

La recourante ne pouvait pas se prévaloir d'un droit acquis à ne pas payer de taxe, les législations précédentes n'ayant jamais créé un tel droit.

D'après l'art. 11A LTVTC, la taxe aurait pu être fixée tout au plus à CHF 1'400.-, soit CHF 116.- par mois, ce qui représentait moins de six courses mensuelles à CHF 20.-, et était par conséquent conforme au principe d'équivalence, soit en juste proportion par rapport à l'avantage économique octroyé ainsi qu'à la pratique dans d'autres cantons.

La disposition contestée remplissait enfin les exigences liées à la base légale énoncées par la jurisprudence en matière de contributions publiques, le Conseil d'État ne disposant pas d'une marge de manœuvre excessive pour mettre en place sa réglementation. La taxe était en effet instituée dans une loi au sens formel et était limitée à une fourchette précise allant de CHF 1.- à CHF 1'400.-. Le cercle de contribuables était clairement défini, à savoir les taxis. Il n'était d'ailleurs pas exigé que la loi fixe les bases de calcul de la contribution.

- 12) Le 17 mai 2017, A_____ a persisté dans ses conclusions.
- a. Ses craintes d'une inégalité de traitement découlant de l'allégement des examens des VTC ressortaient de l'avant-projet de règlement d'exécution de la LTVTC, lequel faisait une distinction importante quant aux matières d'examens

entre les taxis et les VTC. Le seul avantage de l'usage des stations de taxis et des voies de bus ne suffisait pas à compenser le déséquilibre de concurrence créé ni un traitement différencié d'entrée dans la profession.

b. Interdire aux taxis l'utilisation des voies de bus lorsqu'ils allaient chercher un client revenait à les bloquer dans la circulation, particulièrement aux heures de pointe, lorsque la demande était la plus forte, ce qui non seulement prétait gravement les exploitants de taxis, mais aussi et surtout les clients en portant atteinte au service public dont les taxis étaient chargés.

c. Concernant la taxe annuelle, le Grand Conseil faisait totalement abstraction du fait qu'en contrepartie de l'usage accru du domaine public, les taxis avaient d'importantes obligations de service public à leur charge, en allant jusqu'à nier leur rôle de service public, et en estimant qu'ils exerceraient une activité commerciale privée. Pourtant, lorsqu'il tentait de justifier l'allégement des examens des chauffeurs de VTC, le Grand Conseil mettait en avant leurs avantages et leur rôle particulier de service public. L'usage accru du domaine public reposait avant tout sur la nécessité d'offrir aux clients un service de transport efficient.

- 13) Sur ce, la cause a été gardée à juger.
- 14) Par arrêté du 21 juin 2017, publié dans la FAO du 27 juin 2017, le Conseil d'État a adopté le règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (RTVTC).

EN DROIT

- 1) La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art.124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre deux lois du Grand Conseil, à savoir la LTVTC et la LTVTC-1 adoptées par le Grand Conseil le 13 octobre 2016, et promulguées par arrêté du Conseil d'État du 7 décembre 2016 et en particulier ses art. 6 al. 3 et 19 al. 3 let b, respectivement 11A (ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 2 ; ACST/19/2015 du 15 octobre 2015 consid. 1a ; ACST/13/2015 du 30 juillet 2015 consid. 2b). La chambre de céans est dès lors compétente pour connaître du présent recours.

- 2) Interjeté dans le délai légal à compter de la publication de l'acte susmentionné dans la FAO du 9 décembre 2016, et dans les formes prévues par la loi, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3, 63 al. 1 let. c et 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 3) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). Il ressort de l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ que l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans sa teneur actuelle, adoptée le 11 avril 2014 et entrée en vigueur le 14 juin 2014, formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 4a ; ACST/19/2015 précité consid. 1b ; ACST/13/2015 précité consid. 3a ; ACST/12/2015 précité consid. 2a ; ACST/7/2015 précité consid. 2a ; ACST/1/2015 précité consid. 3a ; ACST/2/2014 précité consid. 2a ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 380).
- b. L'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) précise que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie devant l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1 ; 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2 ; 2C_885/2014 du 28 avril 2015 consid. 5.1).

Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 89 al. 1 LTF détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit public, de recourir (Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2^{ème} édition, 2014, n. 11 ad art. 89 LTF).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit

particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} édition, 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 141 I 78 consid. 3.1 ; 141 I 36 consid. 1.2.3 ; 138 I 435 consid. 1.6 ; 135 II 243 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.2.3 ; 2C_862/2015 du 7 juin 2016 consid. 1.2 ; 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 6.1 ; 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 2.3).

La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1006/2014 du 24 août 2015 consid. 1.3 ; 1C_469/2014 du 24 avril 2015 consid. 1.1).

En l'espèce, la recourante, société ayant pour but, entre autres, l'exploitation d'une entreprise de taxis et autorisée à exercer son activité dans le canton de Genève, est sans conteste susceptible de se voir appliquer les dispositions litigieuses.

Il en résulte que le recours est recevable.

- 4) Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués. Toutefois, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ, en matière de recours portant sur un contrôle abstrait, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplaît, mais, au contraire, doit être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/7/2016 précité consid. 5 ; ACST/13/2015 précité consid. 4a ; ACST/12/2015 précité consid 4b ; ACST/7/2015 précité consid 3a ; ACST/1/2015 précité consid 4b ; ACST/2/2014 précité consid 5a).
- 5) À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait

craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4 ; 2C_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2 ; ACST/7/2016 précité consid. 8 ; ACST/19/2015 précité consid. 3 ; ACST/12/2015 précité consid. 5 ; ACST/7/2015 précité consid. 3b ; ACST/1/2015 précité consid. 5 ; ACST/2/2014 précité consid. 5b). Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 134 I 293 consid. 2 ; 130 I 82 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4).

- 6) Selon la recourante, l'art. 6 al. 3 LTVTC, plus précisément la prérogative donnée au Conseil d'État d'alléger les examens des VTC viole la liberté économique et l'égalité de traitement entre concurrents (art. 8, 27 et 94 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 - ainsi que 15 et 35 Cst-GE) ainsi que le principe de proportionnalité (art. 36 Cst.) ; elle conclut à l'annulation des termes « pour les chauffeurs de taxis et les matières d'examens des chauffeurs de voitures de transport avec chauffeur ».

a. Aux termes de l'art. 27 Cst. (et 35 Cst-GE), la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 ; 135 I 130 consid. 4.2 ; 128 I 19 consid. 4c/aa ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_441/2015 du 16 janvier 2016 consid. 7.1). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 135 I 130 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_301/2015 du 3 novembre 2015 consid. 4.1).

b. La liberté économique protège également l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si cette activité implique un usage accru du domaine public (ATF 121 I 129 consid. 3b ; Ia 135 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral

2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1). Indépendamment de l'usage accru du domaine public, l'État peut soumettre l'exercice de la profession de chauffeur de taxi à l'obtention d'une autorisation pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique qui, par sa fonction et son importance, se rapproche d'un service public. Une telle exigence ne viole pas l'art. 27 Cst. mais constitue une mesure justifiée par l'intérêt public (ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3), qui doit néanmoins respecter le principe de la proportionnalité conformément à l'art. 36 al. 3 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 2P.56/2002 consid. 3.1).

c. Des restrictions cantonales à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.).

d. Sous l'angle de l'intérêt public, sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 4.1 ; 2C_793/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 140 I 218 consid. 6.2 ; 130 I 26 consid. 4.5 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_32/2015 du 28 mai 2015 consid. 5.1 ; 2C_819/2014 du 3 avril 2015 consid. 5.1).

e. Selon l'art. 94 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique (al. 1). Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population (al. 2). Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (al. 3). Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Cst. ou fondées sur les droits régaliens des cantons (al. 4). La Cst. consacre ainsi un ordre économique fondé sur la libre concurrence (Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1, p. 176 ; ATF 132 I 282 consid. 3.3 p. 287) et reconnaît que l'économie relève principalement de la société civile, l'État devant lui-même respecter les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (ATF 138 I 378 consid. 6.3 p. 387 ; arrêt du Tribunal fédéral 4C_2/2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1).

Il en découle que l'État doit se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence. Ainsi, selon le principe de l'égalité de traitement des concurrents, déduit des art. 27 et 94 Cst., les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique

sont prohibées (ATF 131 II 271 consid. 9.2.2). On entend par « concurrents directs » les membres de la même branche économique, qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (arrêt du Tribunal fédéral 2C_410/2009 du 17 décembre 2009 consid. 4.1). L'égalité entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise un traitement différent, à condition que celui-ci repose sur une base légale, réponde à des critères objectifs, soit proportionné et résulte du système lui-même (ATF 131 I 223 consid. 4.2 ; 125 I 431 consid. 4b/aa ; arrêts du Tribunal fédéral 4C_2/2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1 et 2C_410/2009 du 17 décembre 2009 consid. 4.1).

f. Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (sous-principe d'adéquation), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (sous-principe de nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (sous-principe de proportionnalité au sens étroit ; ATF 137 I 167 consid. 3.6).

- 7) D'après la recourante, les taxis et les VTC exerceraient la même activité et seraient par conséquent dans un rapport de concurrence étroit. Alléger les examens des chauffeurs de VTC désavantagerait manifestement les taxis en violant la liberté économique ainsi que l'égalité de traitement entre concurrents.

En l'occurrence, la LTVTC abolit la distinction entre taxis de service public et taxis de service privé qui existe actuellement dans la LTaxis en introduisant une autre catégorie de chauffeurs, les VTC, offrant une complémentarité en matière de service public, ne bénéficiant pas de l'usage accru du domaine public ni du droit à l'enseigne « taxi » (art. 4 let. b LTVTC). Les VTC correspondent dans une certaine mesure aux taxis privés de la LTaxis, avec comme principale différence l'impossibilité de porter l'enseigne « taxi » (art. 4 let. a et b LTVTC).

Dans une jurisprudence fédérale concernant la LTaxis, le Tribunal fédéral a admis que l'inconvénient que représente pour les taxis de service privé le fait de ne pouvoir utiliser les voies de circulation réservées aux transports en commun est compensé par un allègement des obligations à leur charge en comparaison de celles imposées aux taxis du service public. Ainsi, le statut des deux catégories de taxis et les droits et obligations en découlant sont suffisamment différents (arrêt du Tribunal fédéral du 17 décembre 2009 2C_410/2009, consid. 4.2).

Ce raisonnement peut être appliqué au cas d'espèce. S'il est vrai que l'activité déployé sous la LTVTC sera, pour les deux catégories, le transport de personne d'un lieu à l'autre, les taxis et les VTC auront des droits et des obligations différents. Les taxis disposeront de plusieurs privilèges et avantages, notamment quant à leur visibilité, ainsi que d'une utilisation accrue du domaine public. Une différenciation d'examens peut par conséquent se justifier et ainsi

permettre de contrebalancer les deux intérêts publics en présence, soit la liberté économique d'une part et l'égalité de traitement entre concurrents d'autre part.

Cette différenciation est également proportionnée, ne dispensant pas totalement les VTC de passer des examens afin d'accéder à la profession.

Les griefs de violation de la liberté économique, de l'égalité de traitement entre concurrents et du principe de la proportionnalité seront par conséquent écartés.

- 8) D'après la recourante, l'art. 6 al. 3 LTVTC viole également les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs (art. 5 al. 1 Cst. et art. 2 Cst-GE. Cette disposition serait trop imprécise en donnant carte blanche au Conseil d'État pour définir les matières d'examens des VTC.
- 9) a. Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; à Genève, il l'est même explicitement par l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Cst. et interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Cette règle connaît des exceptions s'agissant en particulier de compétences législatives déléguées à l'exécutif ou découlant directement de la Cst. Ainsi en droit fédéral, l'art. 164 al. 1 Cst. prévoit que doivent faire l'objet d'une législation formelle les règles de droit importantes, soit en particulier les dispositions fondamentales relatives à la restriction des droits constitutionnels (let. b) et aux droits et obligations des personnes (let. c). Une loi formelle peut prévoir une délégation législative, à moins que la Cst. ne l'exclue (al. 2).

Dès lors que sont prévues des obligations, des contraintes ou des interdictions, une loi adoptée par le parlement est en principe nécessaire. La loi ne peut et ne doit pas contenir tous les détails, mais seulement les règles essentielles et les principaux droits et obligations, la mise en œuvre, soit l'exécution, étant, quant à elle, de la compétence de l'exécutif (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *Actualités juridiques de droit public* 2013, 2013, p. 142).

- b. À Genève, alors que le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE), le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE). En outre, selon l'art. 109 al. 4 Cst-GE, le Conseil d'État promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires.

Le Conseil d'État peut ainsi adopter des normes d'exécution, secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], op. cit., p. 140). Celles-ci peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 129 V 95 consid. 2.1 ; 124 I 127 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2).

Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la constitution cantonale, le Conseil d'État peut adopter des ordonnances de substitution dépendantes, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative, pour autant que celle-ci figure dans une loi au sens formel, qu'elle ne soit pas interdite par une norme constitutionnelle, et que le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne soit pas dépassé (ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 ; 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

- 10) Il s'agit de déterminer si le cadre de la délégation donné au Conseil d'État par l'art. 6 al. 3 LTVTC est clairement défini.

L'art. 6 al. 2 LTVTC prévoit que les matières des examens portent sur : a) la connaissance théorique et pratique de la topographie de la ville et du canton ; b) les obligations résultant de la loi ; c) le maniement du compteur horokilométrique ; d) les connaissances suffisantes de français et d'anglais ; e) les principes de la conduite écologique ; et f) les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'accueil des familles avec enfants, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Il apparaît que cette disposition règle de manière exhaustive les matières d'examens possibles pour les chauffeurs de taxis et de VTC.

L'art. 6 al. 3 LTVTC donne la compétence au Conseil d'État de déterminer lesquelles de ces matières feront l'objet des examens des chauffeurs de VTC. La compétence laissée au Conseil d'État est large, allant de la possibilité de prévoir des examens identiques à ceux des chauffeurs de taxis, donc portant sur les mêmes matières et ayant le même contenu, à celle de prévoir un contrôle beaucoup plus atténué, portant par exemple sur une seule matière - parmi celles de l'art. 6 al. 2 LTVTC - ou d'en alléger le contenu.

La délégation prévue par la loi donne par conséquent un grand pouvoir au Conseil d'État et le texte légal de la disposition litigieuse apparaît à la limite de la

clarté. Il est ainsi tout juste conforme au droit supérieur, mais dans cette mesure ne viole ni le principe de la légalité, ni celui de la séparation des pouvoirs.

Ces griefs seront par conséquent écartés.

- 11) Selon la recourante les termes « s'il transporte des passagers » de l'art. 19 al. 1 let. b LTVTC violent la liberté économique et l'égalité de traitement entre concurrents (art. 8, 27 et 94 Cst. ainsi que 15 et 35 Cst-GE) ; elle conclut à leur annulation.
- 12) Le Tribunal fédéral a déjà jugé dans l'arrêt précité concernant la LTaxis et plus précisément dans le cadre d'un recours contre l'impossibilité pour les taxis de service privé d'emprunter les voies de bus (arrêt du Tribunal fédéral du 17 décembre 2009 2C_410/2009, consid. 3.3), que « à l'instar du stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés, l'usage accru du domaine public que représente l'utilisation des voies de transports en commun justifie que l'État le limite en restreignant le nombre de taxis autorisés à y circuler, ceci afin d'éviter un engorgement de ces voies. Le nombre de taxis de service privé n'est pas limité et, dès lors, une recrudescence desdits taxis serait à même de surcharger les voies en cause. Un tel encombrement se ferait au détriment de l'intérêt public d'une bonne gestion du domaine public, notamment en ce qui concerne les transports en commun. En effet, des transports publics efficaces incitant tout un chacun à les utiliser est dans l'intérêt général. Il en va de même en matière de sécurité. L'intérêt public à disposer de voies réservées aux bus et à certains taxis qui ne soient pas engorgées afin de permettre, par exemple, le passage de la police, des pompiers ou des ambulances en cas d'urgence est évident. Dans ces conditions, si l'intérêt de la clientèle des taxis de service privé consiste bien à ce que ceux-ci puissent circuler dans les voies réservées aux transports publics, afin de ne pas perdre de temps dans la circulation, et ce surtout aux heures de pointe, il s'efface toutefois devant l'intérêt public susmentionné ».
- 13) Dans sa jurisprudence plus ancienne, au sujet du stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés (SJ 2001 I p. 65, arrêts du Tribunal fédéral 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 2a et 2P.258/2006 du 16 mars 2007 consid. 2.1. et 2.3), le Tribunal fédéral a jugé que parmi les mesures admissibles au regard de l'art. 27 Cst., le législateur cantonal pouvait limiter le nombre de places réservées aux taxis, mais il devait veiller à ne pas restreindre de façon disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble. Il était en revanche admis que le nombre de places de stationnement ne pouvait être augmenté à volonté si l'on voulait éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Un danger sérieux de perturbation donnait déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisation de se garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'était pas nécessaire pour cela d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de places de stationnement à tous les

concurrents conduirait à une situation absolument intenable (ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3 ; 97 Ia 653 consid. 5 b/bb). L'État pouvait aussi subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible, et même, dans une certaine mesure, aux besoins du public (ATF 79 I 334 consid. 3 p. 337).

- 14) En l'occurrence, les taxis de service privé de la LTaxis disposeront désormais de la faculté de requérir une autorisation d'usage accru du domaine public (art. 46 al. 2 LTVTC) et, par conséquent, d'utiliser les voies des transports en commun. De ce fait, la disposition litigieuse repose sur des motifs sérieux, soit d'éviter des embouteillages ainsi qu'une surcharge de la circulation sur les voies de bus, dus à l'augmentation du nombre des taxis prévus lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et ce au détriment de l'intérêt public à une bonne gestion du domaine public. Il est en effet dans l'intérêt général que les systèmes des transports en commun, contraints de respecter une certaine vitesse commerciale et de garantir la sécurité de leurs usagers, restent fluides et efficaces, pour les besoins du public. De même, cette disposition facilite dans une certaine mesure les possibilités de contrôle du respect de la loi.

La restriction de l'art. 19 al. 1 let. b LTVTC ne porte d'ailleurs pas atteinte au noyau dur de l'activité des chauffeurs de taxis. Elle permet également d'éviter de possibles disputes entre chauffeurs ainsi que des problèmes de circulation.

Au vu de ce qui précède, la disposition litigieuse ne viole pas l'activité économique de la recourante.

Ce grief sera par conséquent écarté.

- 15) Concernant l'égalité de traitement entre concurrents, tous les chauffeurs des taxis seront traités de la même manière. Les VTC quant à eux, dont la situation ne peut être tenue pour comparable, n'auront pas accès aux voies de bus. Aucune inégalité de traitement ne peut par conséquent être constatée.

Ce grief sera écarté.

- 16) La recourante fait également valoir que l'art. 19 al. 1 let. b LTVTC viole les principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 et 9 Cst.)

- 17) L'interdiction de l'arbitraire, résultant de l'art. 9 Cst., s'oppose à ce qu'une norme ne repose pas sur des motifs sérieux, soit dépourvue de sens et de but, ou viole gravement un principe juridique incontesté (ATF 136 I 241 consid. 3.1 ; 133 I 259 consid. 3b ; ACST/13/2015 du 30 juillet 2015 consid. 6e ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 9a in fine).

Comme déjà exposé ci-dessus, il existe une justification et des motifs sérieux à la restriction imposée par cet article ; il s'agit d'éviter d'engorger les voies de bus, afin d'assurer un service de transports publics de qualité, garantissant la vitesse commerciale. Les limites posées restent proportionnées et ne limitent pas inutilement l'activité des chauffeurs de taxis, portant uniquement sur les moments auxquels les taxis ne transportent pas de clients.

Il en découle que les griefs de violation des principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire doivent être écartés.

- 18) La recourante demande ensuite l'annulation de l'art. 11A LTVTC-1, qui prévoit l'introduction d'une taxe annuelle à l'égard des chauffeurs de taxis. Cette disposition violerait le principe de l'universalité de l'impôt (art. 127 al. 2 Cst. et 155 al. 1 Cst-GE) et de l'égalité de traitement entre concurrents (art. 8, 27 et 94 Cst. ainsi que 15, 35 et 155 Cst-GE).

Cet article violerait également le principe de la légalité et celui de la séparation des pouvoirs (art. 5 al. 1 et 127 al. 1 Cst. ainsi que 2 et 155 al. 1 Cst-GE). Pour le surplus, si elle devait être considérée comme une taxe causale, elle ne respecterait pas le principe de la couverture des frais ni celui de l'équivalence.

- 19) a. Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation (ATF 138 II 70 consid. 5.1 et les références citées ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 4.1 ; 2C_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 4.1 ; ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 10a et ACST/5/2017 du 12 avril 2017 consid. 3a).

Les impôts représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité ; ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'État (ATA/400/2015 précité consid. 11).

Les contributions causales, en revanche, constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1 ; ATA/400/2015 précité consid. 11 ; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 2012, p. 4 n. 6).

Le critère de l'affectation n'est pas déterminant pour qualifier la nature de la taxe (arrêt du Tribunal fédéral 2C_88/2009 du 19 mars 2010 consid. 6.1, ATF 125 I 182 consid. 4c).

b. Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois-sous catégories : les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement (ATA/400/2015 précité consid. 11).

L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'État – émolument administratif – ou de l'utilisation d'une infrastructure publique – émolument d'utilisation du domaine public (ATF 138 II 70 consid. 5 ; 137 I 257 consid. 4 ss et jurisprudence citée ; ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 9 ; ACST/5/2017 du 12 avril 2017 consid. 3a ; ATA 400/2015 précité consid. 11 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1825 ss ; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 4ème éd., 2012, p. 3 ss ; Arlette STIEGER, Les contributions publiques genevoises, in Actualités juridiques de droit public 2011, p. 77 ss).

20) a. La légalité est un principe général du droit qui gouverne l'ensemble de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 de Cst.). Elle revêt une importance particulière en droit fiscal qui l'érige en droit constitutionnel indépendant déduit de l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit en effet que les principes généraux du régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul ou sa quotité, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent discerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 136 I 142 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_615/2010 du 24 novembre 2010 consid. 3.2 ; ATA/400/2015 précité consid. 13).

b. Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les taxes causales (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.).

La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines contributions causales. La compétence d'en établir le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, comme ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 136 I 142 consid. 3.1 ; 135 I 130 consid. 7.2 ; Daniela WYSS, Kausalabgaben, thèse Berne 2009, p. 169 ss).

Pour certaines redevances causales, les exigences découlant du principe de la légalité sont en effet moins strictes qu'en matière d'impôts, dans la mesure où les principes constitutionnels précités permettent suffisamment de contrôler leur

montant. Tel est le cas pour les redevances causales dépendantes des coûts, dont les taxes de contrôle, auxquelles s'appliquent les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 126 I 180 consid. 3 ; ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 10b ; ACST/19/2015 précité consid. 6 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 1850 ss ; Xavier OBERSON, *op. cit.*, p. 56 s.). Ces assouplissements ne s'appliquent pas à des contributions causales telles que les émoluments d'utilisation du domaine public (arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2 ; François BELLANGER, *Commerce et domaine public*, in François BELLANGER / Thierry TANQUEREL [éd.], *Le domaine public*, 2004, p. 43 ss, 54 ; Arlette STIEGER, *op. cit.*, p. 96).

c. Les taxes causales doivent, en principe, être calculées d'après la dépense à couvrir (principe de la couverture des frais), et répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés (principe de l'équivalence ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_467/2008 du 10 juillet 2009 consid. 3.2.2). Selon ce principe, le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). Quant au principe de la couverture des frais, il prévoit que le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés (ATF 135 I 130 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2).

Les principes précités ne s'appliquent qu'avec certaines réserves à la taxe causale d'utilisation du domaine public. Ainsi, l'émolument y relatif n'est pas soumis au principe de la couverture des frais, puisque la collectivité publique ne subit pas ou que peu de coûts lors de la mise à disposition du domaine public. Il s'agit par conséquent d'une taxe causale dite indépendante des coûts (arrêt du Tribunal fédéral 2C_900/2011 du 2 juin 2012 consid. 4.2; Adrian HUNGERBÜHLER, *Grundsätze des Kausalabgabenrechts - Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin*, ZBl 2003 p. 505 ss, spéc. p. 512, 518 et 522). Une telle taxe peut donc procurer un excédent à la collectivité publique et se rapproche, sur ce point, de l'impôt (arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2).

d. Une redevance pour l'usage du domaine public doit en revanche respecter le principe de l'équivalence qui concrétise l'interdiction de l'arbitraire en matière de contributions causales. Dans ce contexte, elle doit être fondée sur des critères appropriés et objectifs et ne pas créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 138 II 70 consid. 7.2). Le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (ATF 130 III 225 consid. 2.3; arrêts du Tribunal fédéral 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2 et 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1). Cette valeur se mesure à l'utilité (pas nécessairement

économique) qu'elle apporte à l'intéressé, ou d'après les dépenses occasionnées à l'administration par la prestation concrète en rapport avec le volume total des dépenses de la branche administrative en cause (ATF 135 I 130 consid. 2 ; 130 III 225 consid. 2.3 = RDAF 2005 I 747 ; 118 Ib 349 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2010 précité consid. 3.2 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1848 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 82 ; Adrian HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 522 s.). Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience, voire de tarifs forfaitaires (ATF 126 I 181 consid. 3a/aa = RDAF 2001 II 293, p. 300 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_768/2015 précité consid. 5.2.2 ; 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 81 s.). Les contributions doivent être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52 ; 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1).

L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes (ATF 122 I 61 consid. 3b p. 67 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_173/2013 du 17 juillet 2013 ; 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 consid. 10.1).

- 21) En l'espèce, la taxe litigieuse porte sur la mise à disposition de l'usage accru du domaine public.

Au contraire des impôts, qui représentent la contribution d'un particulier aux charges de la collectivité sans contre-prestation, l'usage accru du domaine public procure aux taxis un avantage, en l'occurrence le fait de pouvoir profiter des voies réservées aux bus et emprunter des rues normalement interdites à la circulation, ainsi que de disposer de places de stationnement qui leur sont réservées. La taxe concernée ne peut en conséquence pas être qualifiée d'impôt. Il s'agit d'une contribution causale, plus précisément d'un émolument d'utilisation, la recourante retirant indubitablement un avantage économique des facilités dont elle bénéficie.

Le grief d'une violation du principe de l'universalité de l'impôt sera par conséquent écarté.

- 22) Les chauffeurs de VTC ne se voient pas imposer une telle taxe car ils ne bénéficient pas d'un usage accru du domaine public. Il n'existe dès lors aucune inégalité de traitement entre les deux catégories des chauffeurs.

Ce grief sera également écarté.

23) Il convient de vérifier si la taxe causale litigieuse respecte le principe de la légalité.

a. On déduit du texte légal que le montant à verser par les taxis, en contrepartie du droit d'usage accru du domaine public, est fixé dans une fourchette allant de CHF 1.- à CHF 1'400.-. L'art. 11A al. 1 LTVTC délimite par conséquent de manière claire-le montant, le cercle des personnes concernées par la taxe et l'objet de celle-ci.

b. Se pose la question de la base de calcul de la contribution, singulièrement du respect du principe de l'équivalence et de la couverture des frais.

Comme susmentionné, les taxes causales d'utilisation du domaine public ne sont pas soumises au principe de la couverture des frais, puisque la collectivité publique ne subit pas, ou dans une moindre mesure, de coûts lors de la mise à disposition du domaine public. Il s'agit d'une taxe causale indépendante des coûts.

En tout état de cause, le montant de CHF 1'400.- reste proportionné à la valeur objective de la prestation fournie par l'État et se situe dans des limites raisonnables compte tenu de l'utilité, pour les taxis et leur clientèle, de pouvoir bénéficier d'une utilisation accrue du domaine public. Le fait que la recourante n'ait pas, jusque-là, payé de taxe est sans pertinence, ne disposant d'aucun droit acquis à ce sujet.

Le principe de l'équivalence est par conséquent respecté par le montant maximal de la taxe litigieuse de CHF 1'400.- annuels, eu égard à la contre-prestation octroyée à la recourante et à l'avantage économique en découlant.

En conséquence, la taxe causale litigieuse est conforme au droit supérieur. La compétence d'en établir le montant précis pouvait être déléguée au Conseil d'État, la quotité de la taxe concernée étant contrôlable et limitée par les principes constitutionnels qu'en l'occurrence elle respecte.

Par conséquent, ce grief sera également écarté.

24) Au vu du prononcé du présent arrêt, les conclusions en effet suspensif prises par les parties deviennent sans objet.

25) Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

26) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 janvier 2017 par A_____ Sàrl contre les articles 6 al. 3 et 19 al. 1 let. b LTVTC (11709) ainsi que 11A LTVTC-1 (11710) du 13 octobre 2013 publiées dans la FAO du 21 octobre 2016 et promulguées par arrêté du Conseil d'État du 7 décembre 2016 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge de A_____ Sàrl;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la 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 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. 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 de la recourante, au Grand Conseil, ainsi qu'au Conseil d'État, pour information.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Dumartheray, Pagan, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

G. Corti

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :