

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1114/2024-TAXIS

ATA/643/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 mai 2024

1^{re} section

dans la cause

A _____

représenté par Me Guy ZWAHLEN, avocat

recourant

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. A _____ (ci-après : le chauffeur), né le _____ 1964, chauffeur de taxi, a déposé une « requête en délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public, formulaire à l'attention des chauffeurs de taxi visés à l'art. 46 al. 13 LTVTC » le 1^{er} juin 2023 auprès du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN). Il louait, depuis le 1^{er} janvier 2020 l'autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) correspondant à l'immatriculation GE 1 _____ à B _____.

Il a produit notamment un contrat de bail à ferme de quatre pages. La première était paraphée, contrairement aux deux suivantes. La page 4 ne comprenait que les signatures, la date du 15 janvier 2020 et la mention « le contrat à parapher sur chaque page et à signer à la dernière page », les quittances annuelles, pour les années 2020 à 2022, mentionnant le paiement de loyers mensuels de CHF 500.-, sauf les mois « pendant Covid » à CHF 200.-.

b. Le 5 juin 2023, l'office cantonal des véhicules (ci-après : OCV) a indiqué au PCTN que les plaques GE 1 _____ avait été déposée le 5 août 2020 et reprise le 11 novembre 2020.

c. Le 1^{er} novembre 2023, le PCTN a informé le chauffeur qu'il envisageait de refuser sa requête. Le titulaire des plaques GE 1 _____ ne s'était pas annoncé en qualité d'entreprise de transport, si bien qu'il n'était pas autorisé à louer des plaques. Par ailleurs, au regard des quittances annuelles de location produites, il apparaissait que le chauffeur aurait versé des loyers pour les mois d'août à novembre 2020, alors que les plaques GE 1 _____ étaient déposées auprès de l'OCV. Il ne pouvait dès lors pas être conclu avec certitude que l'intéressé était locataire de l'AUADP liée aux plaques précitées le 28 janvier 2022. Des documents complémentaires étaient sollicités.

d. Le chauffeur a produit sa déclaration fiscale 2022 et l'avis de taxation y relatif. Les loyers avaient été payés en espèces. Ils étaient déclarés à l'administration fiscale et étaient mentionnés dans son bilan 2022.

Les relevés de son compte « MyPOS » d'octobre 2021 à avril 2022 attestaient de sommes créditées et débitées mensuellement. Aucune somme n'était débitée ou créditée en janvier et février 2022. Sur la première page, l'intéressé a mentionné « relevé de plusieurs mois du terminal C.C. ; avant et après janvier 2022 ; mois de janvier, pas d'activité ».

e. Par décision du 7 mars 2024, le PCTN a rejeté sa requête. Les quittances annuelles n'avaient pas une force probante suffisante pour démontrer le règlement effectif des loyers, malgré leur mention dans le bilan comptable au 31 décembre 2022. Le versement de loyers était indiqué sur les attestations-quittance annuelles alors que les plaques avaient été déposées à l'OCV. Le bordereau d'impôt 2022 ne

correspondait pas à la déclaration 2022, dès lors que les chiffres ne coïncidaient pas. L'attestation de l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS) ne mentionnait pas la date d'affiliation, ce qui ne permettait pas de déduire la date à partir de laquelle le chauffeur avait commencé son activité. Le contrat de bail à ferme n'était pas paraphé sur toutes les pages comme indiqué en début de contrat. Malgré la production des relevés de son terminal bancaire, il ne pouvait être conclu qu'il avait exercé réellement une activité en qualité de chauffeur de taxi. De surcroît, il avait admis ne pas avoir exercé en cette qualité au mois de janvier 2022, ce qui ressortait également du relevé dudit mois. Il ne pouvait en conséquence être déduit avec certitude qu'il était l'utilisateur de l'AUADP des plaques GE 1 _____. Aucun élément ne permettait de prouver que ledit contrat avait bien été exécuté durant la période du mois de janvier 2022.

B. a. Par acte du 3 avril 2024, A_____ a interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision. Il produisait les disques du tachygraphe d'octobre à décembre 2021 puis de mars et avril 2022. Pour des raisons familiales et « par malchance », il n'avait pas exercé d'activité pendant le mois de janvier 2022. Il était affilié à l'OCAS depuis près de 40 ans.

b. Le 6 avril 2024, il a versé à la procédure une attestation de sa fiduciaire confirmant qu'elle faisait la comptabilité de l'intéressé depuis 2015 pour son activité de chauffeur de taxi.

c. Le PCTN a conclu au rejet du recours. La force probante des disques de tachygraphe était relative, les dates d'utilisation pouvant être modifiées de façon manuscrite. Le recourant avait toutefois à nouveau indiqué ne pas avoir travaillé en janvier 2022.

d. Dans sa réplique, le chauffeur a indiqué être titulaire de la carte de chauffeur de taxi depuis le 11 août 2017 et exercer cette profession depuis plus de 35 ans. Il s'agissait de sa seule source de revenus, tant pour lui-même que sa famille. Le contrat de bail produit était en force au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31). Le paiement des loyers avait été attesté par le bailleur. Un document de ce dernier avait été produit en sus, qui confirmait lesdits paiements du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022. Les disques tachygraphe démontraient également une telle activité entre octobre 2021 et avril 2022. Il avait pris des vacances en janvier et en février 2022 pour se rendre à l'étranger à la suite du décès de sa mère. Il n'avait pas pour autant cessé d'exercer son activité de chauffeur de taxi indépendant.

Il ressortait des travaux préparatoires, que le directeur du PCTN avait précisé ce que l'on devait entendre par « usage effectif ». La disposition transitoire permettait au département « d'attribuer l'AUADP restituée à la personne qui l'exploitait effectivement, soit au locataire. Cette clause évit[ait] que le locataire ne perde son outil de travail lorsque l'AUADP [était] restituée par le bailleur ». La notion

d' « usage effectif » était en conséquence directement liée à l'existence d'un contrat de bail durant les périodes décisives et non pas à l'exercice même de l'activité durant celle-ci, soit au 28 février 2022 et à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

Le PCTN confondait exécution du contrat et exercice de l'activité durant une période déterminée. Un débit de boisson, soumis à autorisation, fermé deux mois pour les vacances, n'était pas considéré comme n'étant plus exploité et l'autorisation accordée n'était pas révoquée. On ne pouvait soutenir que durant leurs vacances, les commerçants n'avaient plus un usage effectif de leurs arcades. En cas de doute, il convenait d'entendre B_____. L'attestation de la fiduciaire démontrait à l'évidence que le recourant exerçait une activité de chauffeur indépendant et était au bénéfice d'un bail pour une AUADP durant les périodes pertinentes, ce qui démontrait que le contrat avait bien été exécuté et que l'intéressé était bien au bénéfice d'un « usage effectif d'une AUADP », valable tant au moment de l'adoption de la loi qu'à son entrée en vigueur. Conformément à l'art. 100 de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers du 19 juin 1995 (OETV - RS 100741.41), les disques tachygraphes permettaient en particulier de contrôler la durée du travail et du repos, ce que faisait régulièrement la police. On voyait donc mal le recourant les remplir à dessein pour obtenir une AUADP de façon fallacieuse.

La décision violait aussi le principe de l'égalité de traitement, dès lors que dans un autre dossier connu de l'avocat du recourant, il avait été demandé au conducteur de taxi s'il n'était pas en vacances le 28 février 2022 et s'il exerçait effectivement son activité à cette période.

Le recourant a produit un extrait d'un « compte commerçant » du 6 décembre 2021 au 15 mars 2022. Il détaillait le type d'opération effectuée, le jour, l'heure et le montant. Une activité régulière apparaît jusqu'au 11 décembre 2021 à 14:39. Selon l'extrait produit, elle reprend le 10 mars 2022 à 02:27.

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

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recourant sollicite l'audition du titulaire de l'AUADP.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 142 II 218 consid. 2.3), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 ; 138 V 125 consid. 2.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_551/2015 du 22 mars 2016 consid. 2.2 ; aussi art. 41 2^e phr. LPA) ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, le recourant a eu la possibilité de faire part de ses observations et de produire toutes pièces utiles devant l'autorité intimée ainsi que devant la chambre de céans, par le dépôt de deux écritures. Les faits sur lesquels pourrait être entendu l'intéressé sont ainsi suffisamment établis par les pièces du dossier. De surcroît, le témoin éventuel a signé un document attestant de la réception de loyers alors même que les plaques concernées avaient été déposées du 5 août au 3 novembre 2020, et alors même qu'aucune explication n'a été fournie par le recourant sur le paiement de ces trois mensualités. Ceci remet en cause la force probante d'un éventuel témoignage du titulaire de l'AUADP. À cela s'ajoute que ledit témoin n'était pas annoncé, sous l'ancienne loi, comme entreprise de transport (art. 8 aLTVTC), si bien qu'il n'était pas autorisé à louer ses plaques. Enfin, si comme le soutient le recourant, ce dernier louait encore l'AUADP litigieuse le 1^{er} juin 2023, date du dépôt de sa requête le respect de l'art. 46 al. 8 LTVTC par la personne dont l'audition est demandée se pose. En effet, ledit article prévoit que le titulaire d'une AUADP qui met à disposition d'une entreprise ou d'un chauffeur tiers son taxi, respectivement les plaques d'immatriculation correspondantes à l'autorisation, doit dans un délai de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la LTVTC : a) faire un usage personnel et effectif de l'autorisation en tant que chauffeur indépendant ou entreprise au sens de l'art. 5 let C, ch. 1 LTVTC ou b) restituer au département l'autorisation dont il ne veut ou ne peut faire un usage personnel et effectif (art. 46 al. 8).

Dans ces conditions, par une appréciation anticipée des preuves, la chambre de céans considère que l'audition du titulaire de l'AUADP n'aurait qu'une force probante très relative et ne serait pas de nature à changer l'issue du litige, à considérer que son contenu soit pertinent pour ladite issue. La chambre de céans estime être en possession d'un dossier complet et en état d'être jugé. Il ne sera en conséquence pas donné suite à la requête d'instruction.

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

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

3.2 Dans son arrêt du 24 mars 2023 (ACST/15/2023), la chambre constitutionnelle a jugé que l'art. 46 al. 13 LTVTC était une disposition légale transitoire, adoptée pour permettre aux chauffeurs de taxis exerçant leur profession à travers la location de plaques ou d'un bail à ferme de continuer leur activité, malgré l'abolition de ces pratiques par l'entrée en vigueur de la LTVTC, et de leur attribuer, pour autant que les conditions légales soient remplies, une AUADP (consid. 5.3.4). Dans ce contexte, le Conseil d'État avait indiqué que l'augmentation transitoire du nombre d'AUADP pendant un an (art. 57 al. 11 RTVTC) permettait d'atténuer les effets du passage au régime de l'interdiction de location des autorisations.

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

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

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

Lorsque les preuves font défaut ou s'il ne peut être raisonnablement exigé de l'autorité qu'elle les recueille, pour les faits constitutifs d'un droit, le fardeau de la preuve incombe à celui qui entend se prévaloir de ce droit. Il appartient ainsi à l'administré d'établir les faits qui sont de nature à lui procurer un avantage et à l'administration de démontrer l'existence de ceux qui imposent une obligation en sa faveur (ATA/392/2024 du 19 mars 2024 consid. 4.2 et les références citées).

Lorsque les faits ne peuvent être prouvés d'une façon indubitable, une partie peut présenter une version des événements avec une vraisemblance qui se rapproche de la certitude (ATF 107 II 269 consid. 1b). L'autorité doit alors apprécier la question de savoir si l'ensemble des circonstances permet de conclure à l'existence de

l'élément de fait à démontrer. Elle peut en un tel cas se contenter de la preuve circonstancielle en faisant appel à son intime conviction et décider si elle entend tenir le fait pour acquis. Plus la conséquence juridique rattachée à l'admission d'un fait est grave, plus l'autorité doit être stricte dans son appréciation des faits (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., 1991, p. 256 n. 1172 ; ATA/392/2024 du 19 mars 2024 consid. 4.3 et les références citées).

5. Est déterminante la condition d'avoir été l'utilisateur effectif de plaques lors de l'adoption de la LTVTC le 28 janvier 2022.

En l'espèce, le recourant a indiqué dans sa requête avoir été locataire d'une première AUADP pour le numéro d'immatriculation GE 2 _____ à compter du 1^{er} décembre 2017 au 6 juin 2019. L'immatriculation concernée par la présente procédure, pour les plaques GE 1 _____, aurait été acquise, à teneur de la requête, le 1^{er} janvier 2020 et était en cours le 1^{er} juin 2023, date du dépôt de la requête litigieuse.

Le recourant ne conteste pas ne pas avoir utilisé l'AUADP en janvier et février 2022, ce que ses extraits de compte, notamment son « compte commerçant » confirme. Il invoque le décès de sa mère et son absence de Genève. Aucun document ne confirme ses allégations.

Par ailleurs, comme l'a relevé à juste titre le PCTN, il ne peut être retenu que le recourant a prouvé à satisfaction de droit l'usage effectif de cette AUADP. Le fait qu'il prétende avoir acquitté des loyers alors que les plaques avaient été déposées à l'OCV atténue la force probante des quittances annuelles. De même, le contrat de bail à ferme conclu, à teneur du document produit, le 15 janvier 2020, n'est pas « paraphé », comme annoncé dans ledit document, sur les pages 2 et 3.

Enfin, il ne remplit pas la seconde condition, cumulative, d'avoir été l'utilisateur effectif d'une AUADP du 28 janvier 2022 pendant l'année qui a suivi, en application de l'art. 46 al. 8 LTVTC, la requête ayant été déposée le 1^{er} juin 2023 seulement. Aucun document ne confirme les allégations du chauffeur sur ce point.

Mal fondé, son recours sera rejeté.

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

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 avril 2024 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 7 mars 2024 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Guy ZWAHLEN, avocat du recourant ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. MICHEL

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :