

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1644/2024-TAXIS

ATA/818/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 juillet 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_____ est titulaire de la carte de chauffeur professionnel de taxi et exerce cette profession depuis 2018.

b. Le 31 juillet 2018, il a déposé auprès du service de police du commerce de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) une requête en inscription sur la liste d'attente en vue de l'obtention d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP).

Le formulaire précisait que la délivrance d'une AUADP était soumise à la condition que le nombre maximal fixé dans le règlement ne soit pas dépassé. Lorsque tel était le cas, l'autorisation était refusée et son requérant était inscrit sur une liste d'attente (art. 25 al. 1 de l'ancien règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 21 juin 2017 - aRTVTC - H 1 31 01). Il précisait de même que ladite inscription ne préjugait pas du droit à l'obtention d'une AUADP. Celui-ci était examiné lorsque le candidat, parvenu en tête de liste, avait déposé, sur invitation du PCTN, une requête en délivrance d'une AUADP, dûment complétée et accompagnée de l'ensemble des pièces requises.

c. Par courriel du 7 novembre 2023 au PCTN, A_____ a indiqué être sans nouvelles de sa requête malgré plusieurs passages à leurs guichets et de nombreux appels téléphoniques. Il lui avait été systématiquement répondu qu'il recevrait un courrier, ce qui ne s'était jamais produit. Il concluait : « veuillez SVP bien vouloir traiter ma demande avec clémence car la situation financière est critique !!! (...) Dans l'attente d'une réponse que j'espère favorable de votre part ».

B. a. Par acte du 14 mai 2024, A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours pour déni de justice. Il a conclu à ce qu'il soit ordonné au PCTN de rendre une décision sur sa requête du 31 juillet 2018 et de lui octroyer une AUADP s'il en remplissait les conditions formelles.

Depuis près de six ans, il attendait une décision quant à l'éventuel octroi d'une AUADP. Le retard de l'administration n'était pas justifié. Il l'avait relancée à de réitérées reprises.

b. Le PCTN a conclu au rejet du recours. Au vu du *numerus clausus* des AUADP, le PCTN avait instauré un système de liste d'attente. Chaque chauffeur de taxi désirant obtenir ladite autorisation devait s'y inscrire en remplissant un formulaire. Le PCTN avait adressé à A_____, le 2 avril 2019, un courrier lui confirmant son inscription sur la liste d'attente et lui transmettant son numéro personnel, soit le ____'____. Il lui avait précisé qu'il pouvait, à tout moment, consulter sa position sur la liste et qu'un autre courrier lui serait adressé pour le prévenir dès qu'il serait en tête de liste et qu'une AUADP serait disponible.

Le 24 octobre 2022, le PCTN avait adressé un courrier au recourant pour l'informer de la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31). La location d'une AUADP serait dorénavant interdite. Pour faciliter ce changement, le chauffeur avait la possibilité, en sa qualité de locataire d'une AUADP, sous réserve de remplir les conditions légales, de déposer une requête en délivrance d'une AUADP en application du régime transitoire prévu par la loi. Il disposait du délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC.

L'intéressé n'y avait toutefois pas donné suite et était en conséquence à la 3^e position sur la liste d'attente. L'autorité avait respecté les dispositions légales et suivi la procédure prévue en cas de requête en inscription sur la liste d'attente. Aucune décision ne devait, à ce stade, être rendue par l'autorité, si bien qu'on ne pouvait lui reprocher ni déni de justice ni retard injustifié dans le traitement du dossier.

c. Dans sa réplique, le recourant a relevé que le système de la liste d'attente, tel que mis en place par la LTVTC, avait pour résultat, que certains titulaires d'une première plaque et d'une AUADP en avaient déjà obtenu une seconde alors que d'autres chauffeurs, comme lui, n'en avait aucune. Ces derniers ne pouvaient pas exercer leur profession et en tirer des revenus. Cette situation avait pour résultat que certains bénéficiaires d'une AUADP continuaient à les louer sous la forme de contrats de travail fictifs en exigeant de leurs employés qu'ils payent les frais liés au véhicule et l'intégralité des charges sociales, alors même que l'un des principaux buts de la révision de la LTVTC était précisément de mettre fin à la location des AUADP par contrat de bail.

Le système donnait lieu, dans son application, à un déni de justice dès lors qu'il ne permettait pas de solliciter de l'autorité une autorisation dans un délai raisonnable et d'obtenir une décision dans le même délai.

Il violait également le principe de la liberté économique. De par l'inscription chronologique, sans distinctions, sur la liste d'attente, certains titulaires d'une première plaque et d'une AUADP avaient pu en obtenir une seconde du simple fait qu'ils étaient placés sur la liste d'attente avant d'autres titulaires de la carte professionnelle de taxi. Restreindre dans de telles circonstances l'accès à une profession lucrative indépendante, soit devoir attendre plus de six ans avant d'avoir un quelconque espoir de l'exercer, portait atteinte à la liberté économique telle que garantie par l'art. 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), sans que les conditions d'une telle atteinte soient admissibles. Son intérêt privé était largement supérieur à l'intérêt public de l'État de restreindre de cette façon l'accès à cette profession sur la base d'un *numerus clausus* fondé uniquement sur la position sur la liste d'attente. Ainsi, si le principe même du *numerus clausus* était admissible, le législateur aurait dû, pour respecter le principe de la proportionnalité, prévoir que les chauffeurs et entreprises, qui n'avaient pas encore eu droit à une AUADP et à une plaque soient placés en tête de

liste, avant ceux en disposant déjà. L'art. 18 al. 1 et 6 LTVTC violait la liberté économique.

Le principe de l'égalité de traitement était aussi violé. Le système de distribution des autorisations n'était pas cohérent, pas transparent et n'était pas fondé sur des motifs objectifs. Le retard dans l'octroi de l'AUADP était imputable à cette situation de fait, contraire aux principes constitutionnels.

Subsidiairement il concluait à être placé sur la liste d'attente avant toute personne physique ou morale qui y figurerait et qui bénéficierait déjà d'une AUADP et d'une plaque qui lui serait liée.

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

EN DROIT

1. Interjeté devant la juridiction compétente et non soumis à un délai en raison de l'objet du litige, 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. Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 62 al. 6 LPA).

2.1 Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 135 I 6 consid. 2.1).

En cas de recours contre la seule absence de décision, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer. En effet, conformément à l'art. 69 al. 4 LPA, si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (ATA/479/2024 du 16 avril 2024 consid. 3.1 et les références citées).

2.2 La reconnaissance d'un refus de statuer ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATA/7/2020 du 7 janvier 2020 consid. 3b). Au stade de l'examen de la recevabilité, la chambre de céans doit examiner si la décision dont l'absence est déplorée pourrait faire l'objet d'un recours devant elle au cas où ladite décision avait été prise et si le recourant disposerait de la qualité pour recourir contre elle (ATA/102/2024 du 30 janvier 2024 consid. 2.2 et les références citées).

3. Sous le titre marginal « Droit à un acte attaquant », l'art. 4A LPA dispose que toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente

pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations (a) s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque, (b) élimine les conséquences d'actes illicites ou (c) constate le caractère illicite de tels actes (al. 1). L'autorité statue par décision (al. 2). Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question (al. 3).

3.1 L'art. 4A LPA met en œuvre le droit à l'accès au juge garanti par l'art. 29a Cst. en instaurant un mécanisme de contrôle des actes matériels de l'administration (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n° 98 p. 27 et les références). Il confère à toute personne ayant un intérêt digne de protection le droit d'exiger que l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à ses droits ou obligations statue par décision (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, op. cit., n° 96 p. 27). Le droit à l'acte attaqué suppose ainsi que le requérant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés ; l'intérêt invoqué – qui peut être un intérêt de pur fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 140 II 315 consid. 4.2).

3.2 Le législateur cantonal a volontairement repris le contenu du droit fédéral (art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative [RS -172.021]) en faisant le choix de suivre le mécanisme impliquant une saisine préalable de l'autorité concernée, et non celui permettant de recourir directement contre l'acte matériel dénoncé. L'administré doit ainsi formuler ses prétentions auprès de l'autorité qui selon lui viole ses droits ; l'autorité ouvre alors une procédure, qui est régie par la LPA, et rend une décision sujette à recours (arrêt du Tribunal fédéral 8C_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.1).

4. La LTVTC est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2022.

4.1 À teneur de l'art. 13 LTVTC, les AUADP 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 (al. 1). Elles sont attribuées moyennant le respect des conditions de délivrance, selon des critères objectifs et non discriminatoires (al. 2). 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'art. 5 let. c ch. 1 LTVTC (al. 3). 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 (al. 4).

Selon les dispositions transitoires, la mise à disposition des AUADP est dorénavant interdite (art. 46 al. 5 LTVTC). Le département peut attribuer l'AUADP à la

personne physique qui en était l'utilisateur effectif au moment du dépôt de la LTVTC, s'il en était toujours l'utilisateur au moment de l'adoption de la loi, en faisait la requête et réalisait les conditions de délivrance visées à l'art. 13 al. 5 LTVTC (art. 46 al. 13 LTVTC).

4.2 Le nombre maximal d'autorisations d'usage accru du domaine public est de 1'100 (art. 17 al. 2 RTVTC). La direction attribue les autorisations selon la liste d'attente visée à l'art. 18 RTVTC (art. 17 al. 3 RTVTC). La direction ne délivre pas de nouvelles AUADP tant que le nombre d'autorisations émises est supérieur ou égal au nombre maximal prévu à l'al. 1. En l'absence d'autorisations disponibles, le requérant peut demander à être inscrit sur la liste d'attente (art. 17 al. 4 RTVTC).

À teneur de l'art. 18 RTVTC, les personnes physiques titulaires d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi peuvent demander à être inscrites sur la liste d'attente (al. 1), laquelle ne peut comprendre qu'une seule inscription par personne ; une réinscription sur la liste d'attente n'est possible qu'après radiation de l'inscription précédente, notamment suite à la délivrance d'une AUADP (al. 2). La demande en inscription doit être déposée au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée et accompagnée des documents mentionnés dans ladite formule (al. 3). L'inscription sur la liste d'attente est anonymisée au moyen d'un numéro personnel. Elle s'effectue de manière chronologique, selon la date de dépôt de la requête valablement formée (al. 4). La liste d'attente est publiée sur le site Internet de l'État de Genève pour permettre aux personnes concernées de suivre leur progression (al. 5). Lorsqu'une AUADP est disponible, la direction en informe par écrit la personne en tête de liste et l'invite à déposer une requête en autorisation d'usage accru du domaine public, dans un délai de 2 mois (al. 6). La personne est réputée renoncer à la délivrance d'une autorisation et est radiée de la liste d'attente si elle ne dépose pas de requête dans le délai imparti (al. 7).

4.3 Dans un arrêt du 8 octobre 2019, un recourant se plaignait de sa position sur la liste d'attente en délivrance d'une AUADP. À bien le comprendre, il n'adressait pas de reproche à l'autorité intimée dans la manière dont la liste était tenue, mais estimait que celle-ci était tellement fournie et que sa position avançait tellement lentement qu'il lui faudrait trop de temps pour pouvoir obtenir l'AUADP.

La chambre administrative avait retenu que s'il était compréhensible que le recourant s'impatiente face à la durée d'attente, il n'apparaissait pas que celle-ci serait due à une violation de la loi par le PCTN. Selon les explications fournies par ce service, non remises en cause par le recourant, il tenait la liste selon le critère de l'ancienneté. Cette liste était désormais consultable sur internet de manière anonyme, le recourant connaissant son numéro, dont il pouvait poursuivre la progression. Le grief était écarté (ATA/1491/2019 consid. 4).

4.4 En l'espèce, le recourant a déposé sa requête en inscription sur la liste d'attente le 31 juillet 2018. Le formulaire précise que ladite inscription ne préjuge pas du droit à l'obtention d'une AUADP. Le recourant a obtenu son numéro personnel le 2 avril 2019. Il n'a pas réagi à la suite de la lettre du PCTN le 24 octobre 2022 et

ne s'est pas manifesté suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC pour se prévaloir des possibilités offertes par les dispositions transitoires. Il a relancé, en personne, l'administration, le 7 novembre 2023.

L'intéressé ne reproche pas à l'autorité de ne pas l'avoir inscrit et de ne pas suivre la procédure prévue, mais critique l'absence de réponse à sa requête d'obtention d'une AUADP.

L'application des art. 13 LTVTC et 18 RTVTC notamment a des effets sur sa situation et influence ses droits et obligations, singulièrement, lui refuse en l'état d'accéder à une AUADP compte tenu de sa place sur la liste.

Dès lors que les demandes du recourant n'ont pas reçu de réponse formelle, le recours pour déni de justice doit être admis.

Le dossier sera renvoyé à l'intimé pour qu'elle rende une décision d'ici au 30 août 2024.

5. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 800.- sera allouée au recourant, à la charge du PCTN (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 mai 2024 par A_____ pour déni de justice contre le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir ;

au fond :

l'admet ;

renvoie la cause au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir pour nouvelle décision dans le sens des considérants d'ici au 30 août 2024 ;

dit qu'aucun émolument n'est perçu ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 800.- à A_____ à la charge de l'État de Genève (service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir) ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), 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 ;

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

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :