

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3948/2023-TAXIS

ATA/1384/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 novembre 2024

dans la cause

A_____

recourant

représenté par Me Mehdi ABASSI CHRAÏBI, avocat

contre

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

intimée

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ exerce la profession de chauffeur de taxi.
- b.** Il est titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi depuis le 25 août 2010 et a obtenu le 1^{er} novembre 2017 une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) correspondant aux plaques d'immatriculation GE 1_____ et valable jusqu'au 31 octobre 2023.
- c.** Par courrier du 28 février 2023, le service de police du commerce de lutte contre le travail au noir, devenu depuis la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), a adressé à A_____ une facture d'un montant de CHF 1'166.65 portant sur la taxe annuelle d'usage accru du domaine public pour l'année 2023.
- d.** Dans un courrier du 31 mars 2023, envoyé par pli A+, la PCTN l'a informé qu'une requête de renouvellement de son AUADP devait lui parvenir au plus tôt le 1^{er} juin 2023 et au plus tard le 30 juin 2023. Il n'entrerait pas en matière sur les requêtes déposées en dehors du délai. À défaut de procéder dans ces délais, son AUADP prendrait fin à sa date d'échéance, sans possibilité de renouvellement.
- À teneur du suivi des envois de la Poste, ce pli aurait été distribué le 1^{er} avril 2023 à 11h44.
- e.** Le 5 avril 2023, A_____ a payé la facture précitée de CHF 1'166.65 à la PCTN.
- f.** Dans un courriel du 19 octobre 2023 adressé à la PCTN, A_____ a exposé que n'ayant pas de nouvelles du renouvellement de son AUADP, il s'était déplacé le jour même dans les locaux du service. Le réceptionniste lui avait indiqué qu'une lettre datée du 31 mars 2023 lui avait été adressée, ce qui l'avait surpris, ladite lettre ne lui étant jamais parvenue. Jusqu'alors, « les deux seules communications reçues », à savoir la facture de renouvellement et le questionnaire de renseignements, avaient « été traitées dans les délais ».
- Il demandait des renseignements afin de renouveler son AUADP dès que possible.
- g.** Une copie de la lettre datée du 31 mars 2023 lui a été remise le même jour en main propre.
- h.** Le lendemain, la PCTN lui a fait parvenir les pièces « prouv[ant] » l'envoi de la lettre du 31 mars 2023 et lui a indiqué que son cas avait été transmis au service juridique, sa demande de renouvellement n'ayant pas été déposée dans le délai imparti.
- i.** Par courriel du 24 octobre 2023 adressé à la PCTN, A_____ a confirmé n'avoir jamais reçu le courrier du 31 mars 2023. Son métier de chauffeur de taxi étant sa seule source de revenus et dans la mesure où il ne pouvait l'exercer correctement sans AUADP, il n'aurait en aucun cas omis de retourner sa demande avec les pièces justificatives.

Il a rempli et signé une requête en délivrance/renouvellement d'une AUADP qu'il a transmise à la PCTN, accompagnée des pièces nécessaires.

j. Par décision du 26 octobre 2023, la PCTN a refusé d'entrer en matière sur la requête en raison de sa tardiveté.

L'AUADP deviendrait caduque à son échéance, le 31 octobre 2023, et les plaques d'immatriculation devraient être déposées à cette date au plus tard. A_____ pouvait s'inscrire sur la liste d'attente s'il souhaitait obtenir une nouvelle AUADP.

B. a. Par acte remis à la poste le 25 novembre 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant principalement à son annulation et à l'admission de sa requête en renouvellement de son AUADP et, subsidiairement, au renvoi de cause à la PCTN pour nouvelle décision. Il a conclu, sur mesures provisionnelles, à ce qu'il soit autorisé temporairement à faire usage des droits conférés par une AUADP jusqu'à droit connu sur le fond. Il a également sollicité sa comparution personnelle.

Il n'avait pas reçu le courrier du 31 mars 2023. Il avait payé la facture liée au renouvellement de son AUADP et n'avait aucun intérêt à ne pas transmettre sa requête de renouvellement. En effet, la caducité de son AUADP le mettait dans une situation de précarité.

b. La PCTN a conclu au rejet du recours.

c. D'entente entre les parties, la procédure a été suspendue du 24 mai au 29 octobre 2024, jusqu'à droit connu sur deux causes similaires portées devant le Tribunal fédéral (causes 2C_195/2024 et 2C_138/2024).

d. Dans ses observations finales, la PCTN a persisté dans les termes de sa décision.

Dans son arrêt 2C_195/2024, le Tribunal fédéral avait retenu à tort que la taxe annuelle était un émolument de renouvellement pour l'AUADP. Il s'agissait, comme en l'espèce, de la taxe annuelle 2023 calculée au *pro rata temporis* du montant de CHF 1'400.-. Le recourant avait réglé un montant de CHF 1'166.65 correspondant au paiement partiel de la taxe annuelle de l'AUADP pour l'année 2023 jusqu'à son échéance, soit du 1^{er} janvier 2023 au 31 octobre 2023. Aucun émolument de renouvellement ne lui avait été facturé à défaut de dépôt d'une requête de renouvellement dans le délai imparti. L'arrêt du Tribunal fédéral se fondait à tort sur la nature des factures envoyées en février 2023, qui correspondaient aux taxes annuelles et non à un émolument relatif au renouvellement des AUADP.

Aucun élément ne permettait d'établir la bonne foi du recourant, ni de renverser la présomption réfragable de la distribution du courrier du 31 mars 2023. Le paiement de la taxe annuelle exécuté le 5 avril 2023 ne remettait pas en cause la notification du pli du 31 mars 2023 et ne permettait pas non plus d'établir la bonne foi du recourant, puisqu'il ne s'agissait pas d'une facture de renouvellement. Bien que le

recourant ait allégué avoir rempli un questionnaire, aucun formulaire ne lui était parvenu avant octobre 2023.

e. Le recourant ayant déclaré renoncer à déposer des écritures complémentaires, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

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 conclut préalablement à sa comparution personnelle.

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, 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 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (ATF 140 I 68 consid. 9.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_83/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.2).

2.2 En l'espèce, le recourant n'indique pas quels éléments pertinents qu'il n'aurait pas pu produire par écrit son audition serait susceptible d'apporter. En outre, il a eu l'occasion d'exposer son argumentation par écrit et a produit les pièces auxquelles il s'est référé dans ses écritures.

Par conséquent, son audition n'apparaît pas nécessaire, d'une part, et la chambre de ceans dispose d'un dossier complet qui lui permet de statuer en connaissance de cause, d'autre part. L'audition du recourant ne sera ainsi pas ordonnée.

3. Le litige porte sur le bien-fondé du refus de la PCTN d'entrer en matière sur la requête de renouvellement de l'AUADP déposée par le recourant.

3.1 L'art. 13 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 28 janvier 2022 (LTVTC - H 1 31) règle les modalités de l'AUADP.

Selon cette disposition, 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). Elles sont strictement personnelles et intransmissibles (al. 3). Le Conseil d'État en fixe le nombre maximal en fonction des besoins évalués périodiquement, détermine les modalités d'attribution et définit la notion d'usage effectif (al. 4).

L'AUADP est délivrée sur requête pour six ans à une personne physique ou morale aux conditions énumérées sous let. a à c (art. 13 al. 5 LTVTC).

Selon l'art. 13 al. 7 LTVTC, l'AUADP est renouvelée lorsque la requête en renouvellement est déposée trois mois avant l'échéance de l'autorisation (let. a) et que les conditions de l'al. 5 sont toujours réalisées (let. b). Le département constate la caducité de l'autorisation lorsque son titulaire ne dépose pas une requête en renouvellement trois mois avant son échéance (art. 13 al. 9 let. b LTVTC).

L'art. 21 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 19 octobre 2022 (RTVTC - H 1 31 01) prévoit que la PCTN informe les titulaires six mois avant l'échéance de l'AUADP de la nécessité de déposer une requête en renouvellement (al. 1). La requête peut être formée au plus tôt quatre mois avant sa date d'échéance, mais doit être formée au plus tard trois mois avant sa date d'échéance (al. 2). La PCTN n'entre pas en matière sur les requêtes en renouvellement déposées en dehors du délai (al. 3).

3.2 Un délai fixé par la loi ne peut être prolongé. Les cas de force majeure sont réservés (art. 16 al. 1 LPA). L'art. 16 al. 1 LPA s'applique aux délais prévus par l'art. 13 al. 7 LTVTC et 21 al. 2 RTVTC (ATA/1110/2023 du 10 octobre 2023 consid. 4.5).

3.3 Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1).

La jurisprudence établit la présomption réfragable que les indications figurant sur la liste des notifications de la Poste, telle que notamment la date de la distribution du pli, sont exactes. Cette présomption entraîne un renversement du fardeau de la preuve au détriment du destinataire : si ce dernier ne parvient pas à établir l'absence de la distribution attestée par le facteur, la remise est censée être intervenue à cette date (ATF 142 IV 201 consid. 2.3).

La prestation « A+ » offre la possibilité de suivre le processus d'expédition du dépôt jusqu'à la distribution. Lors de l'expédition par « Courrier A+ », l'expéditeur obtient des informations de dépôt, de tri et de distribution par voie électronique via le service en ligne « Suivi des envois ». Les envois « Courrier A + » sont directement distribués dans la boîte aux lettres ou dans la case postale du

destinataire. En cas d'absence, le destinataire ne reçoit pas d'invitation à retirer un envoi dans sa boîte aux lettres (ATF 142 III 599 consid. 2.1).

Dans le cas de la pose dans la boîte aux lettres ou dans la case postale d'un courrier A+, comme d'un avis de retrait d'un pli recommandé, une erreur dans la notification par voie postale ne saurait être d'emblée exclue. Pareille erreur ne peut toutefois pas non plus être présumée et ne peut être retenue que si des circonstances particulières la rendent plausible. L'allégation d'un justiciable selon laquelle il est victime d'une erreur de notification par voie postale et par conséquent sa bonne foi ne peuvent être prises en considération que si la présentation qu'il fait des circonstances entourant la notification en cause est concevable et repose sur une certaine vraisemblance (ATF 142 III 599 consid. 2.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5.2 ; 2C_570/2011 du 24 janvier 2012 consid. 4.3).

3.4 Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 II 244 consid. 2.4.2). Le strict respect des délais légaux se justifie pour des raisons d'égalité de traitement et n'est pas constitutif de formalisme excessif (ATF 142 V 152 consid. 4.2 *in fine*).

3.5 Le principe de la bonne foi consacré aux art. 9 et 5 al. 3 Cst. exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale et leur commande de s'abstenir, dans leurs relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 137 I 69 consid. 2.5.1). En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1).

L'adage *nemo auditur suam (propriam) turpitudinem allegans* (nul ne peut se prévaloir de sa propre faute) concrétise le principe constitutionnel de la bonne foi et vaut également en matière de droit public (arrêt du Tribunal fédéral 2C_17/2008 du 16 mai 2008 consid. 6.2 ; ATA/1198/2023 du 7 novembre 2023 consid. 3.11 et les arrêts cités).

3.6 Dans un premier arrêt de 2024 portant sur une cause similaire, le Tribunal fédéral a retenu qu'au vu des passages – tous postérieurs à la date de notification présumée du pli A+ litigieux – du chauffeur concerné à la PCTN pour être renseigné sur le renouvellement de son autorisation, des informations vagues fournies par la PCTN à ces occasions et du fait que l'intéressé avait ensuite reçu, en mars 2023, une facture lui demandant de payer l'émolument pour le renouvellement de son autorisation, dont il s'était immédiatement acquitté, l'autorité aurait dû consentir à entrer en matière sur la requête de l'intéressé, quand bien même celle-ci avait été déposée après le délai légal prévu, compte tenu du principe de la bonne foi, et cela

indépendamment de la question de la présomption de notification (arrêt du Tribunal fédéral 2C_138/2024 du 26 juin 2024 consid. 3.4 et 3.5).

Dans un second arrêt portant également sur une cause similaire, le Tribunal fédéral a repris ce raisonnement. Le recourant avait, au mois de mars 2023, reçu une facture de la PCTN lui demandant de s'acquitter de l'émolument relatif au renouvellement de son autorisation, qu'il avait payée. N'ayant toujours pas de nouvelles au mois de juillet 2023, il avait contacté la PCTN pour s'inquiéter de ne pas avoir reçu le formulaire de renouvellement requis malgré le paiement de la facture précitée, ce à quoi l'autorité lui avait indiqué qu'un courrier lui avait été adressé le 5 janvier 2023 et que celui-ci exposait que la demande de renouvellement devait intervenir entre le 28 février et le 31 mars 2023. Le recourant avait alors immédiatement répondu qu'il n'avait pas reçu le courrier litigieux et qu'il n'était au demeurant pas dans son intérêt de manquer le délai en question, avant de déposer sa requête le 25 juillet 2023. Un tel comportement tendait à indiquer que l'intéressé n'était pas au courant des démarches à entreprendre et des délais fixés, et qu'il attendait de bonne foi d'être informé à ce sujet par l'autorité, ce d'autant que les conséquences pour lui étaient très importantes, puisqu'il y en allait de la possibilité de continuer à exercer en tant que chauffeur de taxi indépendant. Au surplus, son cas n'était pas unique puisqu'il ressortait des arrêts de la chambre administrative que de nombreux autres chauffeurs avaient contesté avoir reçu le pli A+ litigieux. Il apparaissait pour le moins incongru que tant de chauffeurs, s'étant pourtant tous acquittés de l'émolument lié au renouvellement de leur autorisation, aient ensuite omis de donner suite au courrier litigieux (arrêt du Tribunal fédéral 2C_195/2024 du 11 septembre 2024 consid. 4.4).

3.7 En l'espèce, il n'est pas contesté que la demande de renouvellement que le recourant a formée le 24 octobre 2023 ne s'inscrivait pas dans la période impartie par l'intimé (au plus tard le 30 juin 2023) ni dans celle résultant de la loi (au plus tard le 31 juillet 2023), et qu'elle est tardive.

Le recourant se prévaut toutefois, implicitement à tout le moins, de sa bonne foi, dans la mesure où il n'aurait pas reçu le courrier du 31 mars 2023.

La PCTN a produit la preuve de la distribution du courrier du 31 mars 2023 le 1^{er} avril 2023, envoyé au format « A+ ». Conformément à la jurisprudence précitée, il est dès lors présumé que le recourant est entré en possession du pli concerné à cette dernière date. Il lui appartient ainsi de rendre suffisamment vraisemblable qu'il ne l'aurait pas reçu.

Contrairement aux deux chauffeurs dont les causes ont fait l'objet des arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2024 et 2C_195/2024 précités, le recourant n'a réglé aucune facture liée au renouvellement de son AUADP, celle qu'il a payée le 5 avril 2023 portant sur la taxe annuelle d'usage accru du domaine public pour l'année 2023. Toutefois, à l'instar desdits chauffeurs, il a contacté la PCTN avant l'échéance de son AUADP, soit le 19 octobre 2023, dans la mesure où il n'avait toujours pas de nouvelles du renouvellement de celle-ci. La PCTN lui a indiqué qu'un courrier

lui avait été adressé le 31 mars 2023. Le recourant a alors immédiatement répondu qu'il n'avait pas reçu le courrier litigieux et a demandé des renseignements afin de pouvoir renouveler son autorisation dès que possible, avant de déposer sa requête le 24 octobre 2023, en précisant que son métier de chauffeur de taxi était sa seule source de revenus et qu'il ne pouvait l'exercer correctement sans AUADP, si bien qu'il n'aurait en aucun cas omis de retourner sa demande avec les pièces justificatives.

Comme l'a déjà jugé le Tribunal fédéral dans les causes susmentionnées, un tel comportement tend à indiquer que l'intéressé n'était pas au courant des démarches à entreprendre et des délais fixés, quoiqu'en dise la PCTN, et qu'il attendait de bonne foi d'être informé à ce sujet par l'autorité, ce d'autant que les conséquences pour lui sont très importantes, puisqu'il en va de la possibilité pour lui de continuer à exercer en tant que chauffeur de taxi indépendant.

La PCTN aurait ainsi dû consentir au recourant d'entrer en matière sur sa requête, quand bien même elle a été déposée en dehors du délai légal. Cela se justifie d'autant plus qu'il a déposé sa demande relative audit renouvellement (24 octobre 2023) encore avant l'échéance de la validité de sa précédente AUADP (31 octobre 2023).

Le recours sera donc partiellement admis et la décision querellée annulée. La cause sera renvoyée à la PCTN pour qu'elle entre en matière sur la requête en renouvellement déposée le 24 octobre 2023 par le recourant et qu'elle examine si l'intéressé réalise les conditions de renouvellement de son autorisation telles que prévues par la loi.

3.8 Le prononcé du présent arrêt rend sans objet la requête de mesures provisionnelles.

- 4.** Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée au recourant (art. 87 al. 2 LPA), à la charge de la PCTN.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 novembre 2023 par A_____ contre la décision de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 26 octobre 2023 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision du 26 octobre 2023 et renvoie la cause à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de CHF 500.- à A_____, à la charge de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir ;

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 Mehdi ABASSI CHRAÏBI, avocat du recourant, ainsi qu'à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :