

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1379/2018-TAXIS

ATA/1491/2019

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 8 octobre 2019**

**2<sup>ème</sup> section**

dans la cause

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

contre

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

---

## EN FAIT

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_ est titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de limousine depuis le 18 décembre 2009.
- 2) En 2014 et 2015, il a réussi les examens pour obtenir la carte professionnelle de chauffeur de taxi. Le 7 décembre 2015, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) lui a délivré la carte professionnelle de chauffeur de taxi, à la suite de sa requête du 4 novembre 2015.
- 3) Le 7 décembre 2015, M. A\_\_\_\_\_ s'est inscrit sur la liste d'attente pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public.
- 4) Par courrier du 29 juin 2016, le PCTN a invité M. A\_\_\_\_\_ à effectuer les démarches pour renouveler sa carte professionnelle. Il précisait que le titulaire de la carte professionnelle de chauffeur ne pouvait prétendre à l'obtention d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) que s'il avait déposé une telle requête avant le 1<sup>er</sup> juin 2015.
- 5) M. A\_\_\_\_\_ a renvoyé le formulaire de remplacement de la carte professionnelle de chauffeur et indiqué, se référant, aux copies des procès-verbaux d'examens, qu'il avait fait sa première requête en 2014.
- 6) Par la suite, répondant à la demande de l'administré, le PCTN lui a indiqué qu'il occupait le 515<sup>ème</sup> rang sur la liste d'attente.
- 7) Le 29 novembre 2017, M. A\_\_\_\_\_ est venu retirer sa nouvelle carte professionnelle de chauffeur de taxi.
- 8) Dans un communiqué de presse du 16 janvier 2018, le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES ou le département) a indiqué le nombre provisoire de 1'133 AUADP délivrées à cette date et celui de 1'216 chauffeurs titulaires d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi. Le numerus clausus des AUADP, de 1'300, serait abaissé à 1'100.
- 9) Le lendemain, M. A\_\_\_\_\_ a sollicité la délivrance d'une AUADP.
- 10) Par arrêté du 31 janvier 2018, le Conseil d'État a modifié l'art. 21 RTVTC pour diminuer le numerus clausus à 1'100.
- 11) Par décision du 28 mars 2018, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) a refusé d'entrer en matière sur la demande de M. A\_\_\_\_\_ en délivrance d'une AUADP fondée sur l'art. 46 al. 2 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016

(LTVTC - H 1 31), celle-ci ayant été formée hors délai, et a confirmé qu'il occupait la 210<sup>ème</sup> position sur la liste d'attente pour obtenir une telle autorisation.

- 12) Par acte expédié le 26 avril 2018 à la chambre administrative de la Cour de justice, M. A \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision. Il a conclu à ce que la liste d'attente soit rendue publique, à ce que l'art. 46 al. 2 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) soit annulé, que l'art. 60 al. 4 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01) soit modifié et qu'une AUADP lui soit délivrée.

Il avait requis une AUADP le 18 janvier 2018, date à laquelle des places restaient disponibles. L'art. 46 LTVTC était contraire à la liberté économique. Il était indépendant. Il avait contesté une décision de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (ci-après : CNA) lui refusant ce statut. L'octroi d'une AUADP lui permettait de clarifier son statut d'indépendant. Par ailleurs, l'art. 46 al. 2 LTVTC introduisait une distinction entre les concurrents qui se heurtait à la liberté économique. En outre, l'art. 46 al. 2 LTVTC et le changement de l'art. 21 RTVTC violaient l'égalité de traitement.

Son inscription en vue de la délivrance de sa carte professionnelle avait été faite avant le 1<sup>er</sup> juin 2015. L'art. 60 al. 4 RTVTC introduisait une limitation ne répondant à aucun critère objectif.

- 13) Le PCTN a conclu au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.
- 14) La LTVTC et son règlement d'exécution ayant fait l'objet de recours constitutionnels, la cause a été suspendue le 17 octobre 2018, dans l'attente des arrêts à rendre par le Tribunal fédéral.
- 15) Par arrêts 2C\_690/2017, 2C\_772/2017 et 2C\_773/2017 du 13 mai 2019, le Tribunal fédéral a rejeté les recours. L'art. 11 LTVTC, qui prévoyait le paiement d'une taxe annuelle ne dépassant pas CHF 1'400.- par autorisation du droit d'usage accru du domaine public, ne violait pas les principes de la légalité, de la séparation des pouvoirs et d'équivalence. Le montant de CHF 1'400.- demeurait dans des limites raisonnables (2C\_772/2017). De même, l'art. 46 LTVCT n'opérait pas une inégalité de traitement entre concurrents (2C\_690/2017) ni ne consacrait une atteinte à la liberté économique des personnes astreintes au paiement de la taxe litigieuse (2C\_773/2017).
- 16) La suspension de la présente procédure n'ayant plus lieu d'être, la cause a été reprise et les parties invitées à se déterminer à la suite des arrêts du Tribunal fédéral.

- 17) Le PCTN a maintenu ses conclusions. Il a précisé le lien Internet sur lequel la liste d'attente pouvait être consultée. L'art. 60 al. 4 RTVTC se fondait sur une délégation législative valable.
- 18) M. A\_\_\_\_\_ a exposé que la motivation de l'arrêt du Tribunal fédéral manquait de consistance. Reprenant le raisonnement de celui-ci, il a expliqué sa propre analyse des dispositions traitées.
- Le courrier du PCTN du 29 juin 2017 l'avait induit en erreur. Ce service l'avait considéré comme un chauffeur de taxi privé, alors qu'il était fermier détenteur d'une AUADP. Il avait obtenu le statut d'indépendant, au regard de la CNA, avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2018.
- Il demeurait au 201<sup>ème</sup> rang sur la liste d'attente. Les 41 cessions déclarées illicites par arrêt du 24 avril 2019 n'avaient toujours pas été redistribuées.
- 19) Se déterminant sur les observations du PCTN, le recourant a insisté sur la nécessité économique pour lui de disposer d'une AUADP. Il a conclu, nouvellement, à ce qu'il soit fait application de l'art. 32 LTVTC, que les 41 cessions déclarées illicites soient distribuées aux candidats figurant sur la liste d'attente, qu'une décision soit rendue sur son rang sur ladite liste, que l'art. 60 al. 4 RTVTCT soit modifié et qu'une AUADP lui soit délivrée.
- 20) 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) L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours, les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. En d'autres termes, l'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; ATA/123/2019 du 5 février 2019 consid. 5).

En l'espèce, la décision querellée est un refus d'entrer en matière sur une demande de délivrance d'une AUADP au recourant et la confirmation de sa place sur la liste d'attente. La chambre de céans ne peut donc qu'examiner ces points. Elle ne peut ainsi ordonner la publication de la liste d'attente, redistribuer des AUADP, modifier une disposition réglementaire ou annuler l'art. 46 al. 2 LTVTC, car ces conclusions sont exorbitantes à l'objet du litige.

Le recours ne sera ainsi déclaré recevable qu'en ce qui concerne les conclusions visant le refus de délivrance de l'AUADP et la confirmation de la place sur la liste d'attente.

- 3) a. Le 1<sup>er</sup> juillet 2017 sont entrés en vigueur la LTVTC et le RTVTC qui ont abrogé respectivement la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30) et le règlement d'exécution de la LTaxis du 4 mai 2005 (RTaxis - H 1 30.01) (art. 40 LTVTC et 53 RTVTC).

Selon l'art. 5 al. 1 LTVTC, la carte professionnelle de chauffeur confère à son titulaire le droit d'exercer son activité en qualité d'indépendant ou d'employé, comme chauffeur de taxi ou comme chauffeur de voiture de transport avec chauffeur, conformément à la mention apposée sur la carte.

Tout titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine au sens de l'ancienne loi sur les taxis et limousines du 21 janvier 2005 (ci-après : LTaxis) qui, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, exerce de manière effective sa profession en qualité d'employé ou d'indépendant se voit délivrer la carte professionnelle au sens de la présente loi, le cas échéant avec la mention correspondant à la profession de chauffeur de taxi (art. 43 al. 1 LTVTC).

Les voitures de taxi sont au bénéfice d'une AUADP, chaque autorisation correspondant à une immatriculation (art. 10 al. 1 LTVTC). Le nombre des AUADP est limité, le Conseil d'État devant fixer leur nombre maximal (art. 10 al. 2 et 3 LTVTC). Les AUADP sont attribuées sur requête à des personnes physiques titulaires d'une carte de chauffeur de taxi ou à des entreprises de transport de taxi, quelle que soit leur forme juridique (art. 11 al. 1 et 2 let. a LTVTC). Elles sont personnelles et incessibles (art. 11 al. 1 LTVTC).

Les titulaires de permis de service public au sens de l'ancienne législation se voient délivrer un nombre correspondant d'AUADP et conservent la titularité de leurs numéros d'immatriculation, pour autant qu'ils poursuivent leur activité de chauffeur de taxi, respectivement d'entreprise de taxi (art. 46 al. 1 LTVTC).

Tout titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi exploitant un taxi privé en qualité d'indépendant ou travaillant comme employé ou fermier d'un titulaire d'une autorisation d'exploiter un taxi ou une entreprise de taxis de service public au sens de l'ancienne législation, délivrée avant le 1<sup>er</sup> juin 2015 et exerçant effectivement sa profession, peut demander une AUADP dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la LTVTC (art. 46 al. 2 LTVTC).

Selon l'art. 57 RTVTC, l'entrée en vigueur de la loi entraîne la caducité des cartes professionnelles et autorisations délivrées en application de la LTaxis mais leurs titulaires peuvent néanmoins poursuivre leur activité, à condition qu'ils

obtiennent, dans les délais qui leur sont impartis, les attestations, cartes ou autorisations dont dépend l'exercice de leur activité selon le nouveau droit.

Le PCTN communique aux personnes visées aux art. 43 al. 1 et 2, et 46 al. 1 LTVTC les instructions utiles à l'obtention de nouvelles cartes et/ou autorisations (art. 60 al. 1 RTVTC). Quant aux personnes visées à l'art. 46 al. 2 LTVTC qui souhaitent faire valoir leur droit à une AUADP, elles doivent déposer une requête auprès du PCTN dans le délai de six mois prévu par la loi, sous peine de péremption. La requête doit être faite au moyen de la formule officielle ad hoc publiée sur le site Internet du service, dûment complétée et signée (art. 60 al. 2 LTVTC). La carte professionnelle de chauffeur de taxi est considérée avoir été délivrée avant le 1<sup>er</sup> juin 2015 lorsque la requête en délivrance a été déposée avant cette date et que les conditions d'octroi étaient réunies (art. 60 al. 4 RTVTC).

b. En l'espèce, il convient, en premier lieu, de relever que dans ses arrêts susmentionnés, le Tribunal fédéral a retenu que les nouvelles dispositions, notamment l'art. 46 LTVCT, n'opéraient pas une inégalité de traitement entre concurrents (2C\_690/2017) ni ne consacraient une atteinte à la liberté économique (2C\_773/2017). La chambre de céans n'a pas de motif de s'écarter de l'analyse du Tribunal fédéral. En tant que le recourant persiste dans des griefs, pourtant examinés par le Tribunal fédéral, la chambre de céans le renvoie aux considérants des arrêts précités.

Il n'est pas contesté que le recourant a reçu, le 29 juin 2017, un courrier du PCTN l'invitant à compléter le formulaire lui permettant d'obtenir la nouvelle carte professionnelle de chauffeur de taxi. Ce courrier précisait que ne pouvait obtenir une AUADP que le titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi qui avait déposé la requête en délivrance de ladite carte avant le 1<sup>er</sup> juin 2015.

Contrairement à ce que soutient le recourant, il n'apparaît pas que ce courrier contienne des informations susceptibles de l'induire en erreur. En outre, à teneur du dossier, le recourant a déposé sa requête en délivrance d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi le 4 novembre 2015. Celle-ci lui a été délivrée le 7 décembre 2015. Ainsi, il n'était pas encore, le 1<sup>er</sup> juin 2015, titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ; il n'avait alors pas encore déposé sa requête en délivrance d'une telle carte.

Le recourant ne remplissait donc pas l'exigence fixée à l'art. 46 al. 2 LTVTC permettant la délivrance d'une AUADP en sa faveur selon cette disposition transitoire.

Le recourant cite la situation de trois autres personnes, à qui l'autorité intimée aurait remis une AUADP en application de la disposition précitée, alors qu'elles n'auraient pas rempli les conditions y relatives. Il ne ressort toutefois pas

des comparaisons invoquées qu'il s'agissait de situations similaires à la sienne. Monsieur Denis THOLY avait – selon le recourant – reçu sa nouvelle carte de chauffeur le 9 janvier 2014. Comme exposé, la date de la requête de la nouvelle carte professionnelle de chauffeur est déterminante. Or, selon les allégations du recourant, M. B\_\_\_\_\_ remplit cette condition, puisqu'il était, le 1<sup>er</sup> juin 2015, titulaire de ladite carte. La situation de M. C\_\_\_\_\_, telle que décrite par le recourant, n'est pas non plus comparable à la sienne ; selon les indications du recourant, M. C\_\_\_\_\_ était déjà titulaire d'une AUADP lors du changement de loi. Enfin, la troisième personne que le recourant cite en exemple s'est également vu refuser l'AUDAP et a recouru contre la décision en question. Par conséquent, le reproche d'avoir traité des situations comparables à celle du recourant de manière différente tombe à faux.

Ne remplissant pas les conditions de l'art. 46 al. 2 LTVTC, le recourant s'est, à juste titre, vu refuser son application.

Son recours est, sur ce point, infondé.

- 4) Dans un autre grief, le recourant se plaint de sa position sur la liste d'attente en délivrance d'une AUADP. À bien le comprendre, il n'adresse pas de reproche à l'autorité intimée dans la manière dont la liste est tenue, mais estime que celle-ci est tellement fournie et que sa position avance tellement lentement qu'il lui faudrait trop de temps pour pouvoir obtenir l'AUADP.

S'il est compréhensible que le recourant s'impatiente face à la durée d'attente, il n'apparaît 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, celui-ci tient la liste selon le critère de l'ancienneté. Cette liste est désormais consultable sur internet de manière anonyme, le recourant connaissant son numéro, dont il peut poursuivre la progression.

- 5) Enfin, si tant est qu'il faille considérer que le recourant se plaint de la compatibilité de l'art. 60 al. 4 LTVTC avec l'art. 46 al. 2 LTCVT, il convient encore de relever ce qui suit.

a. À teneur de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE) et le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1).

Le principe de la séparation des pouvoirs, également prévu implicitement dans la Constitution fédérale, interdit donc 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).

Le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/1281/2019 du 27 août 2019 consid. 6c ; ATA/914/2019 consid. 6 et les références citées).

b. En l'espèce, le législateur cantonal a prévu à l'art. 46 al. 2 LTVTC que : « Tout titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi qui exploite un taxi de service privé en qualité d'indépendant ou travaille comme employé ou fermier d'un titulaire d'une autorisation d'exploiter un taxi ou une entreprise de taxis de service public au sens de la loi sur les taxis et limousines, du 21 janvier 2005, délivrée avant le 1<sup>er</sup> juin 2015, qui, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, exerce de manière effective sa profession peut demander une autorisation d'usage accru du domaine public au sens de l'article 10, dans un délai de 6 mois après son entrée en vigueur. »

L'art. 60 RTVTC relatif au droit transitoire précise que : « La carte professionnelle de chauffeur de taxi est considérée avoir été délivrée avant le 1<sup>er</sup> juin 2015 lorsque la requête en délivrance a été déposée avant cette date et que les conditions d'octroi étaient réunies. » Cette précision n'introduit pas une nouvelle condition légale. Elle tend uniquement à éviter qu'une personne ayant déposé sa requête en obtention de la carte professionnelle avant le 1<sup>er</sup> juin 2015, mais ne l'ayant pas encore reçue à cette date soit défavorisée en raison d'un retard pris par l'autorité intimée dans le traitement de celle-ci.

Dans son arrêt 2C\_690/2017 du 13 mai 2019, le Tribunal fédéral a retenu que la volonté du législateur, en introduisant l'art. 46 al. 2 LTVTC, était « d'éviter des abus et de limiter - indirectement - le nombre des personnes pouvant prétendre à une autorisation d'usage accru du domaine public en favorisant seulement les "anciens" chauffeurs de taxi privé, ce qui répond indéniablement à un but d'intérêt



public ». La précision apportée par l'art. 60 al. 4 RTVTC s'inscrit ainsi dans le but de l'art. 46 al. 2 LTVTC.

Le pouvoir exécutif n'a donc pas empiété sur les prérogatives du législateur en adoptant l'art. 60 al. 4 RTVTC.

En tous points infondé, le recours sera ainsi rejeté.

- 6) Vu l'issue du litige, le recourant supportera l'émolument de CHF 500.- et ne peut se voir allouer une indemnité de procédure (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 26 avril 2018 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 28 mars 2018 ;

**au fond :**

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Monsieur A\_\_\_\_\_ ;

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

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 ;

communique le présent arrêt à Monsieur A\_\_\_\_\_ ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :