

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3154/2013-EXPLOI

ATA/672/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juin 2015

2^{ème} section

dans la cause

A_____, **Monsieur B_____**
représentée par Me Daniel Kinzer, avocat

contre

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE
représenté par Me Albert-Florian Kohler, avocat

EN FAIT

- 1) Monsieur B_____ est inscrit au registre du commerce depuis le 12 janvier 2012, comme titulaire de l'entreprise individuelle A_____ (ci-après : A_____), ayant pour but un service de voiturier et valet de parking, le transport de marchandises, l'étude, financement, construction exploitation de parcs pour véhicules avec garage et station-service ainsi que des activités y relatives. Le siège de l'entreprise est à Meyrin, au _____, chemin des C_____.
- 2) Le 24 mai 2012, l'Aéroport international de Genève (ci-après : l'AIG) a prié A_____ de cesser ses activités sur les différents parkings du site aéroportuaire, en l'absence de concession délivrée. La rencontre des clients et l'encaissement des prestations à l'intérieur des parkings créaient de nombreux attroupements et gênaient la bonne exploitation du site.
- 3) Par pli daté du 22 juin 2013 (recte : 2012), A_____ a répondu à l'AIG.

Elle ne déployait aucune activité commerciale sur le site mais récupérait et déposait des véhicules sur les parkings publics mis à disposition pour les passagers. Une nouvelle procédure de paiement électronique était mise en place qui limiterait le temps passé sur place. Cette activité était présente depuis 2000 sur le site par le biais d'entreprises liées à M. B_____. D'autres sociétés de voiturier s'étaient développées depuis.
- 4) Le 12 septembre 2012, l'AIG a réitéré sa demande de cessation d'activité à A_____. A défaut, une interdiction d'accéder au site serait prononcée à l'encontre la société et de ses collaborateurs.
- 5) Le 25 septembre 2012, A_____ a fait part à l'AIG de sa position.

Une interdiction d'accéder au site à son encontre violerait la garantie constitutionnelle de la liberté économique et individuelle des usagers.
- 6) Le 27 mars 2013, l'AIG a réitéré ses griefs à l'encontre de A_____.
- 7) Le 31 juillet 2013, l'AIG a soumis à A_____ un projet de décision d'interdiction d'accès au site aéroportuaire dans le but d'y exercer des activités commerciales et/ou financières.
- 8) Le 15 août 2013, A_____ a, à nouveau, contesté déployer des activités de nature commerciale et/ou financières sur le site.
- 9) Par décision du 23 septembre 2013, l'AIG a interdit à A_____, à ses organes, à ses collaborateurs et autres auxiliaires l'accès au site aéroportuaire sous

la menace des sanctions prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). La décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.

10) a. Le 30 septembre 2013, A_____ a déposé un recours contre la décision de l'AIG en concluant à son annulation ainsi qu'une requête de mesures provisionnelles urgentes auprès du Tribunal administratif de première instance, en demandant la suspension de l'exécution de la décision.

b. Par jugement sur compétence du 1^{er} octobre 2013, le Tribunal administratif de première instance a déclaré le recours irrecevable et l'a transmis pour compétence à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), le 2 octobre 2013.

11) Le 25 octobre 2013, A_____ a complété son recours.

L'entreprise contestait avoir besoin d'une concession pour exercer son activité de voiturier. Elle n'utilisait pas de manière accrue les infrastructures de l'aéroport. Un voiturier s'occupait d'un véhicule et n'accédait qu'aux parkings publics départ et arrivée. La taxe de stationnement était payée.

Soixante-cinq procédures pénales ouvertes contre ses voituriers s'étaient terminées par une décision de non-entrée en matière rendue par le Ministère public en date du 21 février 2013 et confirmée par la chambre pénale de recours dans un arrêt du 26 juin 2013.

Les rapports entre les usagers des parkings et l'AIG étaient soumis au droit privé dans le cadre de l'exploitation de son patrimoine, la décision devait être considérée comme nulle.

12) Par décision du 7 novembre 2013, le président de la chambre administrative a rejeté la requête en restitution de l'effet suspensif et de mesures provisionnelles.

13) Le 29 novembre 2013, l'AIG a déposé des observations, concluant au rejet du recours.

Il était contesté que M. B_____ ait eu une activité de voiturier par le biais d'autres entreprises depuis 2000. Les conditions générales visibles sur le site www.A_____.ch indiquaient que lors de la remise du véhicule, l'état général de ce dernier était vérifié et d'éventuels défauts consignés sur une fiche de dépôt. L'état du véhicule était vérifié à nouveau lors de la restitution. Toutes ces formalités, ainsi que le paiement qui pouvait être fait en liquide, étaient accomplies sur le site aéroportuaire.

Les plaintes pénales avaient été déposées contre inconnus qui œuvraient à la sortie des parkings. Un deuxième véhicule serrait de près le véhicule dont le conducteur insérait le ticket de parking dans l'automate de façon à faire lever la

barrière. Le second véhicule n'avait pas besoin de valider son ticket dans l'automate et profitait de la barrière déjà levée. L'enquête de police avait permis de déterminer que trois employés de A_____ avaient admis avoir utilisé ce procédé pour gagner du temps avec respectivement dix-huit, quatorze et vingt-et-un véhicules.

Des enregistrements vidéo réalisés par un détective privé permettaient de confirmer l'activité déployée sur le site, soit l'échange de tickets de parking avec des clients, la signature de divers documents contractuels, l'encaissement en espèces d'une somme d'argent.

A_____ ne disposait d'aucun droit à une utilisation extraordinaire du patrimoine administratif de l'AIG. Bien qu'accessibles au public, le propriétaire n'autorisait à y pénétrer que ceux qui voulaient y déposer contre argent leur voiture et la rechercher ainsi que leurs accompagnants. Ceci était l'usage conforme à la destination des parkings aéroportuaires. Tout autre usage qui s'en écartait était contraire à la volonté de l'ayant droit et devait être compris comme étant extraordinaire.

La restriction à la liberté économique de A_____ était admissible, compte tenu du fait que la mission de l'AIG ne pouvait plus être remplie de manière optimale en raison de l'activité déployée sur son site.

- 14) Le 10 février 2014, A_____ a répliqué en réitérant son argumentation qui sera reprise en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.
- 15) Le 27 février 2014, sur recours de A_____, le Tribunal fédéral a annulé la décision de la chambre administrative et restitué l'effet suspensif au recours (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013).
- 16) Le 28 février 2014, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle.

L'AIG a déclaré persister dans sa décision. Plusieurs sociétés avaient recouru contre des décisions d'exclusion, d'autres entreprises s'étaient conformées à l'interdiction d'accès. Pour ce type d'activité, une concession avait été octroyée, en 2003, à F_____ qui versait une redevance à ce titre. Des travaux qui devraient être terminés fin 2015 environ, permettraient de connaître les surfaces disponibles pour une activité de voiturier. La concession serait remise au concours à ce moment-là.

M. B_____ a persisté dans son recours. La police de l'aéroport était intervenue contre ses employés et il y avait eu plainte pénale déposée contre lui. Il était d'accord de payer une redevance à l'AIG afin d'exploiter sur son périmètre son activité commerciale.

-
- 17) Le 6 mars 2014, A_____ a communiqué des extraits du site www.D_____.ch (n'existant plus à ce jour/02.06.2015) sur lequel l'activité de l'entreprise « E_____ » était annoncée comme existant depuis 55 ans. Le client pouvait déposer les clefs de son véhicule garé au parking P3 départ, au guichet « bagages spéciaux », n° 90 à l'aéroport et à l'arrivée, elles lui étaient rendues près des caisses centrales du parking P2 arrivée.

L'AIG tolérait cette activité, ce qui représentait une inégalité de traitement.

- 18) Le 5 juin 2014, sur demande de la juge déléguée à l'instruction de la cause, A_____ a fait parvenir sous enveloppes scellées le bilan et comptes de pertes et profits pour l'année 2012, la comptabilité 2013 n'étant pas encore finalisée ainsi que le nombre de réservations effectuées par les clients en 2012 et 2013.

L'AIG multipliait les procédures pour « étouffer » financièrement l'entreprise. Le Ministère public avait rendu une ordonnance de non-entrée en matière le 11 avril 2014 dans la procédure P/1_____ faisant suite à deux plaintes pénales des 27 novembre et 27 décembre 2013. Le 20 mars 2014, l'AIG avait déposé une requête en conciliation auprès du greffe du Tribunal de première instance (C/2_____) tendant à ce que tout le bénéfice réalisé en 2012 et 2013 lui soit reversé.

- 19) Le 27 juin 2014, l'AIG a fourni le règlement d'exploitation de l'aéroport du 31 mai 2001, la décision de l'office fédéral de l'aviation civile du 31 mai 2011 ainsi que le règlement d'utilisation des parkings publics du site aéroportuaire. Sous enveloppe scellée, il a transmis le contrat de concession avec F_____.

- 20) Le 25 novembre 2014, les parties ont déposé une demande conjointe de suspension de la procédure. Le 26 novembre 2014, A_____ a demandé que cette demande soit considérée comme nulle et non avenue.

- 21) Le 22 décembre 2014, les parties ont été invitées à formuler toute requête complémentaire et/ou exercer leur droit à la réplique au 30 janvier 2015, ensuite de quoi, la cause serait gardée à juger.

- 22) Le 30 janvier 2015, A_____ a sollicité un transport sur place pour examiner la configuration des lieux et les différents aménagements intérieurs et extérieurs ainsi qu'une nouvelle audience de comparution des parties pour approfondir toutes les questions factuelles relatives à l'activité de A_____, à l'organisation de l'AIG et ses liens avec F_____, aux relations de l'AIG avec d'autres tiers exerçant des activités commerciales dans des domaines proches, comme les navettes de ski ainsi que les relations entre les parties. Suite à ces mesures, un délai devait être imparti pour répliquer ou un nouveau délai fixé au 30 janvier 2015 accordé en cas de refus des mesures d'instruction.

- 23) Dans le nouveau délai au 25 février 2015 fixé par courrier du greffe de la chambre administrative du 3 février 2015, A_____ a persisté dans son recours et exposé que l'AIG ne pouvait donner aucune date fiable quant à la fin des travaux concernant les secteurs départ et arrivée. L'avenir du valet parking à l'aéroport était donc incertain. Les conditions de restriction de sa liberté économique n'étaient pas remplies.
- 24) Le 2 mars 2015, le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 25) Le 13 avril 2015, une écriture spontanée de l'AIG du 9 mars 2015, lui a été retournée.

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) La recourante a sollicité plusieurs actes d'instruction au cours de la procédure.

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 (arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 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 p. 157 ; 138 V 125 consid. 2.1 p. 127 ; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270 ; 137 I 195 consid. 2.3.1 p. 197 ; 136 I 265 consid. 3.2 ; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_12/2013 du 8 mars 2013 consid. 4.1 ; 2C_552/2011 du 15 mars 2012 consid. 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 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; arrêts du Tribunal fédéral 4A_108/2012 du 11 juin 2012 consid. 3.2 ; 8C_799/2011 du 20 juin 2012 consid. 6.1 ; 2D_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/404/2012 du 26 juin 2012 ;

ATA/275/2012 du 8 mai 2012). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 ; 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84 ; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités ; 133 II 235 consid 5.2 p. 248 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2 ; 2C_514/2009 du 25 mars 2010 consid. 3.1).

En l'espèce, les parties ont procédé à plusieurs échanges d'écritures dans le cadre du présent litige et ont été entendu en audience de comparution personnelle. La recourante a ainsi pu faire valoir ses arguments de manière détaillée. La chambre de céans renoncera à procéder à d'autres actes d'instruction, dans la mesure où elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer en connaissance de cause.

- 3) Le litige porte sur la validité de l'ordre d'interdiction d'accéder au site aéroportuaire, dans le but d'y exercer une quelconque activité commerciale et/ou financière, faite à la recourante ainsi qu'à ses organes, collaborateurs et autres auxiliaires, par l'intimée. En d'autres termes, la question à résoudre est celle de savoir si la recourante a le droit d'exercer, de manière permanente et en-dehors de toute procédure d'autorisation ou de concession, des activités de voiturier sur le site de l'AIG.
- 4) Il convient en premier lieu de déterminer à quelles règles sont soumis les parkings de l'aéroport ainsi que les bases légales sur lesquelles se fonde la décision prise par l'AIG.
 - a. L'AIG est au bénéfice d'une concession fédérale l'autorisant à exploiter l'aéroport à titre commercial. Il a notamment l'obligation de mettre à la disposition des usagers une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle (art. 36a al. 2 de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 - LA - RS 748.0).
 - b. La gestion et l'exploitation de l'aéroport sont confiées, dans les limites de la concession fédérale, à l'AIG, établissement de droit public doté de la personnalité juridique (art. 1 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 - LAIG - H 3 25).
 - c. L'établissement a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).
 - d. L'AIG est propriétaire de l'ensemble des bâtiments, installations et aménagements extérieurs compris dans le périmètre aéroportuaire (art. 4 al. 1 LAIG). Les biens-fonds compris dans le périmètre demeurent la propriété de l'État de Genève qui a constitué un ou plusieurs droits de superficie distincts et

permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'établissement (art. 4 al. 3 LAIG).

e. L'établissement prend, sous réserve des compétences réservées au Conseil d'État et au Grand Conseil par la LAIG, toutes les mesures propres à remplir la mission qui lui est assignée et veille au respect de la législation fédérale relative à la navigation aérienne et à l'exploitation d'aéroports ouverts au public, ainsi qu'aux dispositions spécifiques de la concession fédérale. (art. 30 LAIG).

f. L'AIG peut donner en location ou en concession les locaux techniques, administratifs et commerciaux dont il est propriétaire et dont il n'a pas lui-même l'usage (art. 31 LAIG).

g. Dans le cadre de la gestion de l'établissement, le conseil d'administration édicte notamment un règlement général sur l'organisation de l'aéroport (art. 3 let. b du règlement d'application de la loi sur l'aéroport international de Genève du 13 décembre 1993 - RAIG - H 3 25.01).

h. Aucune activité commerciale, financière, industrielle ou artisanale ne peut être exercée à l'aéroport sans l'accord d'une concession (art. 15 du règlement d'exploitation de l'aéroport du 31 mai 2001 ; ci-après : le règlement d'exploitation).

i. En sus des prescriptions d'utilisation de l'aéroport par les aéronefs, l'exploitant édicte et publie de sa propre compétence des prescriptions complémentaires d'utilisation de l'aéroport faisant règle pour l'ensemble des instances, personnels et usagers du site aéroportuaire (art. 12 du règlement d'exploitation).

j. Un règlement d'utilisation des parkings publics du site aéroportuaire déterminant les modalités d'utilisation des parkings publics de l'aéroport pour tout usager (conducteur de véhicule, détenteurs, passagers ou autres) a été adopté le 26 avril 2011 par le conseil d'administration de l'AIG, remplacé par un nouveau règlement le 21 mai 2013 (ci-après : règlement parking).

Dans sa version du 21 mai 2013, le règlement parking prévoit que les parkings et la zone de dépose-rapide étant des lieux privés ouverts au public, l'affichage, la distribution de tout document et les manifestations y sont interdits, sauf autorisation expresse et préalable. Les colporteurs, vendeurs, mendiants et clochards ne sont pas tolérés dans les parkings et dans la zone de dépose-rapide. Les transactions commerciales et/ou financières ne sont admises ni au sein des parkings et/ou de la zone de dépose-rapide ni à leur proximité immédiate, sauf autorisation préalable et écrite de l'aéroport (art. 12 règlement parking). L'article 12, dans la version antérieure du règlement parking ne faisait pas mention des transactions commerciales et/ou financières.

En outre, le règlement parking prévoit l'interdiction, quelle que soient les circonstances et même si l'usager est en possession d'un ticket de sortie valable, de profiter de l'ouverture de la barrière par le véhicule précédent pour sortir du parking. En cas de non-respect de cette interdiction, l'AIG se réserve le droit de prendre toutes les mesures utiles, p. ex : interdiction d'utiliser les parkings et de dénoncer l'usager aux autorités compétentes (art. 7 al. 7 règlement parking). Ces précisions ne figuraient pas dans le règlement antérieur qui fixait uniquement les conditions de sortie des parcs de stationnement soit à l'aide d'un ticket horodaté préalablement réglé aux caisses, soit l'insertion ou l'application sur la borne de sortie d'un titre d'accès autorisé.

La gestion des divers parkings, propriétés de l'intimé, lui est confiée par la loi. La délégation contenue dans la LAIG vise notamment à ce que des règles soient établies pour les usagers du site aéroportuaire, dont les parkings font partie. Sur cette base, l'AIG a notamment édicté un règlement sur l'utilisation des parkings dont la finalité est d'assurer sa mission de gérer et d'exploiter ses installations dans des conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour les utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

La décision interdisant l'accès aux parkings de l'aéroport à la recourante qui ne bénéficie pas d'une concession pour y exercer ses activités commerciales s'inscrit dans le cadre de la réglementation précitée.

5) La recourante estime que les parkings étant ouverts au public, l'AIG n'était pas fondé à lui en interdire l'accès, son activité sur le site étant conforme à la destination de celui-ci.

a. La doctrine et la jurisprudence distingue parmi les biens publics, le patrimoine financier, le domaine public (au sens étroit), soit les biens publics susceptibles d'un usage commun et le patrimoine administratif. Ces deux derniers sont composés des biens appartenant à l'État, affectés à l'accomplissement de tâches publiques. Les biens du patrimoine administratif se distinguent du domaine public, dans la mesure où ils ne peuvent être utilisés librement par tous les citoyens, car cela serait contraire à leur destination. Ils sont destinés à un cercle d'utilisateurs restreints. Les biens publics susceptibles d'un usage commun, sont quant à eux à disposition de tous (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 in JdT 2013 I p. 3 ; ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94 ; Thierry TANQUEREL, manuel de droit administratif, 2011, p. 64 n. 188; François BELLANGER, Commerce et domaine public in Le domaine public, François BELLANGER et Thierry TANQUEREL [éd.], 2004, p. 45 ; Michel HOTTELIER, Le domaine public en droit genevois, in SJ II 2002 p. 126 ss).

b. Sur le plan général, l'accès du public aux biens du patrimoine administratif est limité par l'usage auxquels ils sont affectés. On distingue toutefois les biens qui sont utilisés par les agents publics, destinés à l'usage administratif

uniquement, de ceux destinés à un usage individuel ou privatif, tels les logements sociaux ou encore les locaux commerciaux dans les aéroports et les gares. Une autre catégorie est constituée par les biens du patrimoine administratif utilisés par les administrés ou certaines catégories d'entre eux, les usagers ou utilisateurs, comme les écoles, hôpitaux et installations sportives. Ces biens se définissent comme patrimoine administratif à l'usage de l'établissement (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 p. 284).

L'utilisation du patrimoine administratif par les usagers conformément à sa destination est réglée par la législation relative à la tâche en cause ainsi que par des règles d'organisation internes, des ordonnances législatives ou des prescriptions autonomes. Il ne nécessite en principe pas d'autorisation spéciale (Thierry TANQUEREL, op. cit. p. 65 n. 194 et 195). La distinction principale entre domaine public et patrimoine administratif réside ainsi dans la capacité limitée d'utilisation du patrimoine administratif et donc dans la limitation du nombre d'utilisateurs opposée aux possibilités d'utilisation du domaine public pratiquement illimitées (Blaise KNAPP, L'utilisation commerciale des biens de l'État par des tiers in Problèmes actuels de droit économique : Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André JUNOD, 1997, p. 235). L'usage privatif du patrimoine administratif, même confié à des tiers, reste conforme à l'usage prévu pour l'établissement en question. Ainsi, l'exploitation des magasins dans les gares, aéroports, etc., fait partie des services accessoires offerts aux voyageurs en mettant à disposition exclusive de privés une partie du patrimoine administratif (Markus HEER, op. cit., p. 12).

L'usage d'un bien du patrimoine administratif est prioritaire par rapport à tout autre usage, au sens où il ne saurait être ni totalement, ni même partiellement entravé par l'équivalent d'un usage privatif ou accru qui serait consenti à un administré (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 544 n. 1531).

c. Dans la mesure où cela n'entrave pas l'accomplissement de la tâche publique à laquelle un bien du patrimoine administratif est affecté, des utilisations particulières, sans rapport direct avec cette tâche, peuvent être admises mais tout usage extraordinaire du patrimoine administratif implique un acte spécial l'autorisant (ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94 ; Thierry TANQUEREL, op. cit. p. 65 n. 196 ; François BELLANGER, op. cit., p. 45). Même lorsque l'usage requis par un administré est compatible avec l'exécution de la tâche publique, cela ne lui permet pas de se prévaloir d'un droit subjectif conditionnel à se voir accorder une autorisation (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *ibidem*).

Les utilisations extraordinaires des biens d'un établissement public ne peuvent pas, par définition, être prévues de manière expresse et détaillée dans une loi formelle. La règle étant qu'en toute hypothèse, la priorité doit être donnée à

ceux qui veulent faire un usage ordinaire de l'établissement sur tous les demandeurs d'utilisation extraordinaire. Les modalités de l'accès et de l'utilisation de l'établissement public commercial seront précisées dans des règlements adoptés par les collectivités chargées de gérer ce patrimoine (Blaise KNAPP, op. cit., pp. 234-235).

d. Le Tribunal fédéral a été amené à examiner ces questions, dans plusieurs arrêts. S'agissant tout d'abord de l'utilisation de salles communales par des privés, le Tribunal fédéral a estimé sous l'angle de la liberté d'expression que la jurisprudence en matière d'utilisation accrue du domaine public était applicable par analogie si ces salles du patrimoine administratif étaient destinées habituellement (usage ordinaire) à des réunions. En revanche si cette utilisation n'était ni prévue ni habituelle, il n'existait pas de droit conditionnel à une utilisation extraordinaire (arrêt du Tribunal fédéral du 18 février 1991, in ZBI 1992 40 ss, Unité jurassienne Tavannes ; Markus HEER, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, 2006, pp. 31 et 32). Sous l'angle de liberté économique, l'utilisation du patrimoine administratif a été refusée à une association, s'agissant de l'affichage par le biais de peinture intégrale des bus à Lucerne. Le Tribunal fédéral a relevé que l'utilisation recherchée ne correspondait pas à un usage ordinaire ou conforme à leur destination des bus, bien que cet usage ne soit pas entravé par l'application de peintures intégrales, il n'existait toutefois pas de droit fondamental à cet usage extraordinaire. En outre, des alternatives s'offraient aux intéressés (ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94). S'agissant des murs d'une gare, le Tribunal fédéral a jugé que même s'il s'agissait du patrimoine administratif, le site de la gare visait à satisfaire les mêmes besoins qu'une zone piétonne et était utilisée comme un bien du domaine public. Il a dès lors fait application des règles d'usage accru du domaine public (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2. p. 284 ; René WIEDERKEHR et Paul RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts – Band II, 2014, p. 50 n. 132). Dans le cadre de l'application du droit des marchés public, s'agissant de la construction et de l'exploitation d'un parking sur le domaine public, le Tribunal fédéral a tranché qu'il ne s'agissait pas là de tâches publiques (arrêt du Tribunal fédéral 2C_198/2012 du 16 octobre 2012). En revanche le parking d'un hôpital, ouvert aux patients, aux visiteurs ainsi qu'au personnel a été considéré comme faisant partie du patrimoine administratif de l'établissement, selon un jugement obwaldien (RR OW du 2 décembre 2008, in : VVGE 2007/08 nr. 22 consid. 7).

En l'espèce, l'AIG est un établissement de droit public cantonal (art. 1 LAIG), soit une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens en personnel et en matériel affectés durablement à l'exécution d'une tâche publique déterminée. Vu cette qualité, ses biens relèvent du patrimoine administratif (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, n. 7.2.1.1 p. 337). L'AIG est également un établissement public à destination commerciale,

susceptible d'exploitations normales ordinaires simultanées et variées. Il est ainsi utilisé par les compagnies de navigation aérienne, par les transporteurs, les restaurateurs, les banquiers et les commerces les plus divers (Blaise KNAPP, op. cit., pp. 233 à 236). Tous ces usages constituent l'usage ordinaire de l'établissement public et découlent du but principal assigné par le législateur, soit l'exploitation d'un aéroport avec ses installations, en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

Les parkings de l'aéroport permettent aux utilisateurs de l'aéroport de bénéficier d'une place de stationnement et d'un accès aisé et sûr aux services proposés. En application des définitions développées ci-dessus, il faut conclure qu'ils font partie du patrimoine administratif dont l'usage est défini par leur destination et non pas des biens publics susceptibles d'un usage commun. Leur usage extraordinaire est ainsi soumis à une autorisation spéciale.

- 6) La recourante n'étant pas au bénéfice d'une autorisation spéciale, il s'agit de vérifier si l'usage fait par la recourante des installations de l'intimé est ordinaire ou extraordinaire.

Des places de stationnement sont mises à disposition sur le site aéroportuaire, dans différents parkings, dans lesquels le stationnement payant est possible de courte, moyenne ou longue durée. Ces places de stationnement sont prévues pour les utilisateurs ou usagers de l'aéroport. Ceux-ci sont constitués de personnes ayant parké leur véhicule, soit pour déposer un ou des voyageurs, pour utiliser les différentes facilités et commerces à disposition dans la zone publique de l'aéroport, ou parce qu'ils sont eux-mêmes des voyageurs.

Un voiturier se trouve sur le site de l'aéroport et plus particulièrement sur les parkings courte durée arrivée ou départ, les plus proches des terminaux, pour effectuer une prestation en faveur de son client, à savoir, prendre en charge son véhicule sur le parking courte durée départ, pour le stationner en dehors du site et le ramener sur le parking courte durée arrivée, à une date et heure convenues avec son client.

De prime abord, son activité paraît conforme à la destination des parkings, s'agissant du stationnement d'un véhicule, pour une courte durée dans un parking prévu à cet effet. Toutefois, cette activité de voiturier se distingue du service qui peut être rendu par des personnes accompagnants dans leur véhicule des usagers de l'aéroport, contrairement à ce que prétend la recourante. Ainsi, sur le site et plus précisément sur le parking courte durée (maximum 1h dont 10 min gratuites), l'activité des employés de la recourante consiste à prendre contact avec son client en s'identifiant au moyen d'une pancarte par exemple, à vérifier de l'état du véhicule, le kilométrage ainsi que les objets laissés par le client à l'intérieur, puis à consigner ces éléments sur une fiche ou au moyen d'une tablette électronique, à

faire signer le contrat au client et à lui remettre un double de ces documents. Ensuite, l'employé de la recourante réceptionne les clés et sort du parking de l'aéroport à l'aide du ticket de parking remis par le client pour amener le véhicule sur un parking extérieur au site. A la restitution du véhicule, l'employé de la recourante effectue les formalités nécessaires, au moment convenu. Bien que ces activités ne prennent pas forcément beaucoup de temps, ce qui est déterminant c'est que le véhicule parké, même pour une durée inférieure à la durée maximale autorisée, utilise une place dans un parking prévu pour que les accompagnants de voyageurs ou les usagers des services de l'aéroport, puissent y déposer leur véhicule. En procédant au stationnement temporaire de véhicules qui devront ensuite être parkés pour une certaine durée, largement supérieure à une heure, sur une autre place de stationnement hors de la zone aéroportuaire, la recourante fait un usage qui ne répond pas à leur destination des parkings courte durée. Compte tenu du fait que la recourante a plusieurs employés exerçant leur activité conjointement et que cette même activité est déployée par de nombreux concurrents, l'utilisation du parking courte durée par les personnes qui souhaitent en faire l'emploi prévu par sa destination est compromise. Il convient de prendre en compte également le fait que la recourante pourrait exercer son activité, selon des modalités différentes, sans utilisation des parkings de l'AIG, en accueillant ses clients et leur véhicule en dehors du site, en procédant aux différents contrôles, signature, encaissement, nécessaires et en acheminant les clients vers le terminal d'embarquement en navette ou même dans leur véhicule, en utilisant la zone de dépose rapide.

En l'état, l'utilisation des places de stationnement courte durée faite actuellement par la recourante ne correspond pas à celle prévue par la destination du parking de l'aéroport mais constitue un usage extraordinaire de celui-ci et fait, en outre, partie de l'activité commerciale de la recourante. Cette activité, non autorisée par l'AIG, entre en conflit avec l'utilisation ordinaire, appropriée et prioritaire des parkings. En conséquence, la décision litigieuse, conforme au règlement adopté par l'AIG pour la gestion de ses parkings ainsi qu'à la mission de l'établissement public, s'avère fondée dans son principe.

- 7) La recourante estime encore que l'accès au parking lui est refusé en violation de sa liberté économique.

Selon l'art. 27 Cst., 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). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 131 I 333 et les références citées). Toute activité lucrative privée exercée à titre professionnel, qui vise à l'obtention d'un gain ou d'un revenu, bénéficie de la garantie de la liberté économique (ATF 117 Ia 440 ; 116 Ia 118 ; ATA/500/2001 du 7 août 2001). La protection de l'art. 27 Cst.

s'étend non seulement aux indépendants, mais encore aux employés salariés lorsqu'ils sont atteints dans leurs droits juridiquement protégés (ATF 112 Ia 318, 319).

L'art. 27 Cst implique que l'État ne prenne en main un secteur seulement si, et dans la mesure où, l'intérêt général l'exige, donc si ledit secteur est en étroit rapport avec les tâches d'intérêt général qui lui sont confiées. Cela a notamment pour conséquence, s'agissant de la possibilité de se prévaloir de la liberté économique pour exercer une activité en relation avec des biens de l'État, que lorsqu'un bien est affecté à l'accomplissement d'une tâche étatique, rattaché au patrimoine administratif, les justiciables ne sauraient revendiquer un usage qui n'est pas autorisé par les normes établies. Ainsi, les activités lucratives exercées au sein du patrimoine administratif sont soustraites à la liberté économique et peuvent être l'objet d'un monopole de fait. (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 66 n. 197 ; Etienne GRISEL, Liberté économique, 2006, pp 176, 177 n. 396 et 402, p. 444 n. 1046 ; François BELLANGER, op. cit., p. 45 f ; Blaise KNAPP, Les limites à l'intervention de l'État dans l'économie, in ZBl 91/1990 p. 260).

En l'espèce, les installations de stationnement de l'intimé sont destinées à permettre aux voyageurs d'accéder de façon sûre et confortable aux terminaux de l'aéroport ainsi qu'aux services à disposition des voyageurs et d'un public plus large. Ce but est inclus dans la mission prévue par la concession et la LAIG. Comme vu ci-dessus, les parkings font partie du patrimoine administratif affecté à une tâche publique et ne constituent pas des biens publics susceptibles d'un usage commun. En conséquence, c'est en vain que la recourante se prévaut de sa liberté économique et son grief sera rejeté.

- 8) Le fait qu'un service de voiturier soit offert aux usagers sur le site de l'AIG par F_____ n'est pas contradictoire avec le raisonnement fait plus haut, quoiqu'en pense la recourante.

La mission de l'AIG contient notamment celle de mettre à disposition de ses utilisateurs des services ainsi que des commerces qui correspondent à leurs besoins. Certaines des activités liées à ces besoins et donc à la mission de l'établissement, sont confiées à des entreprises privées et les locaux et installations de l'AIG sont ainsi mis à leur disposition. Tant la tâche de service public que le patrimoine administratif sont ainsi confiés, contre rémunération (Tobias JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, SZbl 1992 p. 150). Dans ce cas, l'établissement public a un monopole de fait s'agissant de ces activités qui peuvent être exploitées par concession à des tiers (Pierre MOOR, op. cit. p. 396).

En concédant à F_____ la gestion d'un service de voiturier et en faisant bénéficier cette entreprise de l'utilisation exclusive de certaines places de stationnement ainsi que d'un espace, attribué dans l'un de ses parkings, contre

rémunération, l'AIG a fait le choix d'un concessionnaire unique. Rien ne l'empêcherait d'attribuer d'autres concessions et il a admis étudier la question dans l'attente de la rénovation de ses installations de stationnement, mais rien ne l'y oblige, les différents acteurs présents sur le marché des voituriers n'ayant pas droit à l'obtention d'une telle concession (Thierry TANQUEREL, op. cit. n. 1055 p. 358 ; Etienne GRISEL, op. cit. p. 178 n. 406). En revanche, bien évidemment, lors du renouvellement de la concession, cas échéant, l'AIG devra procéder à l'attribution de la concession en appliquant les règles prévues en la matière de façon à respecter notamment le principes d'égalité de traitement dont se prévaut en vain la recourante, la concession n'étant pas l'objet du litige.

Ce grief est infondé.

- 9) La recourante dénonce une inégalité de traitement du fait de la tolérance alléguée de l'AIG, s'agissant d'activités de tiers à l'intérieur du site aéroportuaire.

Une décision viole la protection constitutionnelle de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 131 I 394). Le principe de la légalité ne l'emporte cependant pas toujours sur celui d'égalité. La règle qui veut qu'il n'y ait pas d'égalité dans l'illégalité subit une exception lorsque la pratique constante de l'autorité est contraire à la loi et que l'autorité refuse de revenir sur son ancienne pratique illégale (ATF 127 I 1).

En l'espèce, les règlements adoptés par l'intimé indiquent très clairement sa volonté d'exclure les activités commerciales non autorisées des parkings et des autres locaux du site. En outre, la mise à jour récente du règlement parking, contredit les allégations de la recourante sur le fait que l'AIG entendrait tolérer, ou continuer à tolérer, des activités non autorisées sur son site.

Le grief sera écarté.

- 10) a. Entièrement infondé, le recours doit être rejeté.
- b. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de A_____ qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 1 LPA).

Conformément à la jurisprudence (ATA/581/2013 du 3 septembre 2013), aucune indemnité de procédure ne sera allouée à l'AIG (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 septembre 2013 par A_____, Monsieur B_____ contre la décision de l'Aéroport international de Genève du 23 septembre 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A_____, Monsieur B_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué 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 Me Daniel Kinzer, avocat de A_____, Monsieur B_____ ainsi qu'à Me Albert-Florian Kohler, avocat de l'Aéroport international de Genève.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Thélin, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. Scheffre

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :