

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1502/2024-TAXIS

ATA/922/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 août 2024

2^{ème} 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_____, né en 1977, chauffeur de taxi, s'est vu rejeter le 13 janvier 2023 par le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) sa requête du 2 novembre 2022 en délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) au titre du régime transitoire prévu à l'art. 46 al. 13 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31), au motif qu'il n'avait pas été utilisateur effectif d'une AUADP au moment de l'adoption de la LTVTC le 28 janvier 2022.

b. Le recours contre cette décision a été rejeté le 30 mai 2023 par la chambre administrative de la Cour de justice.

Celle-ci a retenu que A_____ n'avait reloué une AUADP, après la fin de la précédente location le 31 août 2020, qu'en juillet 2022, soit à un moment où les règles prévues dans la nouvelle LTVTC étaient déjà connues et que seule restait à fixer la date de son entrée en vigueur. Cette loi avait été adoptée le 28 janvier 2022, publiée le 4 février 2022 dans la FAO et son arrêté de promulgation par le Conseil d'État y avait été publié le 25 mars 2022, après l'expiration du délai référendaire. Ainsi, dès fin mars 2022, le recourant ne pouvait de bonne foi ignorer que la pratique consistant à exercer la profession de chauffeur de taxi en louant les plaques à des tiers détenteurs d'AUADP serait supprimée lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC. Partant, lorsqu'il avait à nouveau loué une AUADP en juillet 2022, il ne pouvait ignorer le changement prochain de réglementation affectant l'exercice de la profession de chauffeur de taxi, en raison notamment des deux publications précitées dans la FAO en février et mars 2022.

Il ne pouvait non plus être tenu compte des circonstances l'ayant empêché d'être au bénéfice d'une AUADP entre août 2020 et juillet 2022. La disposition transitoire ne prévoyait pas qu'il soit tenu compte de telles circonstances pour exonérer un requérant des conditions posées pour pouvoir continuer à bénéficier d'une AUADP. Accorder une telle exception au recourant irait à l'encontre du texte de la loi.

c. Le 9 octobre 2023, il a saisi le PCTN d'une nouvelle requête en délivrance d'une AUADP, invoquant qu'il était justifié de déroger à l'art. 46 al. 13 LTVTC, car la période transitoire avait été marquée par la crise sanitaire, ce qui était constitutif d'un cas de rigueur.

d. Le 5 avril 2024, le PCTN a déclaré la requête irrecevable.

Son précédent refus était entré en force. Les conditions d'une reconsidération n'étaient pas réalisées.

B. a. Par acte du 3 mai 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant à l'octroi de l'AUADP convoitée.

Il n'avait pas d'autres revenus que ceux liés à son activité de chauffeur de taxi.

Après la crise liée à la pandémie, il avait été très difficile de louer une AUADP à un prix raisonnable. Ce n'était qu'après l'adoption de la loi que les prix du loyer étaient « retournés à la normale ». Il convenait ainsi de retenir l'existence d'un cas de rigueur permettant de déroger à l'exigence d'être titulaire d'une AUADP le 28 janvier 2022. La pratique du PCTN conduisait à ce que des titulaires d'AUADP et détenteurs de plaques continuent à « louer » celles-ci sous forme de contrats de travail fictifs, en exigeant des chauffeurs de taxis qu'ils paient tous les frais liés à leur véhicule et aux charges sociales. Il aurait été conforme au principe de proportionnalité que la loi prévoit de placer en tête de liste d'attente les chauffeurs qui ne disposaient pas encore d'une AUADP.

Il avait déposé une nouvelle requête, à la suite de la publication du PCTN d'une lettre-circulaire, invitant les chauffeurs de taxi à déposer une nouvelle requête, après le prononcé de l'arrêt de la chambre administrative du 30 mai 2023.

Aucun intérêt public ne justifiait l'atteinte à sa liberté du commerce et de l'industrie, y compris telle qu'elle résultait de l'art. 35 de la Constitution de la République et Canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst.-GE - A 2 00). La décision querellée violait les principes de la proportionnalité, de la non-rétroactivité des lois, de la protection de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la préservation des droits acquis.

b. Le PCTN a conclu au rejet du recours.

Il a relevé que même s'il était entré en matière sur la nouvelle requête, celle-ci aurait dû être rejetée, la condition d'avoir été utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022 faisant défaut et aucune circonstance ne permettant de déroger à cette condition, ce que la chambre administrative avait déjà retenu dans l'ATA/564/2023 concernant le recourant.

c. Dans sa réplique, le recourant a fait valoir qu'en incitant les chauffeurs de taxi qui le souhaitaient à déposer une nouvelle requête d'AUADP, il appartenait au PCTN d'entrer en matière sur sa nouvelle requête. Dans l'arrêt le concernant, la chambre administrative n'avait pas examiné l'existence du cas de rigueur qu'il plaidait. Cet élément nouveau justifiait également d'examiner sa nouvelle requête.

Le PCTN n'abordait pas sa situation, à savoir qu'il avait été locataire d'une AUADP jusqu'au 31 août 2020, car il ne pouvait payer le loyer, compte tenu de la crise sanitaire.

Le législateur n'avait pas modifié la loi en raison des abus pratiqués par les loueurs d'AUADP durant la pandémie, le projet de loi ayant été déposé avant celle-ci. La pratique du PCTN conduisait à ce que des chauffeurs soient des employés fictifs, qui payaient tous les frais liés à leur véhicule et aux charges sociales. Il aurait été conforme au principe de proportionnalité que la loi prévoit de placer en tête de liste d'attente les chauffeurs qui ne disposaient pas encore d'une AUADP.

La décision querellée violait le principe de l'égalité de traitement dès lors que certains chauffeurs avaient reçu deux AUADP alors que d'autres n'en avaient

même pas reçu une du simple fait que les premiers étaient inscrits avant eux sur la liste d'attente. Il aurait convenu que ceux qui disposaient déjà d'une AUADP soient placés sur la liste après ceux, comme lui, qui avaient perdu leur AUADP du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

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

EN DROIT

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

2. Le recourant se réfère, comme moyens de preuve, à son audition et à celle de B_____.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale 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 et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas la juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, si elle 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 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, le recourant pu exposer son point de vue et ses arguments dans son recours et sa réplique. Il n'explique pas quels éléments utiles autres que ceux déjà exposés son audition permettrait d'apporter à la solution du litige. L'audition du témoin est invoquée pour prouver que les prix de location des AUADP étaient exorbitants avant l'adoption de la loi et qu'ils dépassaient ses moyens. Or, ces éléments, même s'ils étaient établis, ne modifieraient pas l'issue du litige, comme cela sera exposé ci-dessous. Par ailleurs, les éléments qui figurent d'ores et déjà au dossier permettent à la chambre administrative de statuer en toute connaissance de cause.

Il ne sera donc pas procédé à l'audition du recourant et du témoin.

3. Le litige porte sur le bien-fondé du refus d'entrer en matière du PCTN sur la nouvelle requête d'AUDAP déposée par le recourant en octobre 2023.

3.1 L'autorité administrative qui a pris une décision entrée en force n'est obligée de la reconsidérer que si sont réalisées les conditions de l'art. 48 al. 1 LPA. Une telle obligation existe lorsque la décision dont la reconsidération est demandée a été prise sous l'influence d'un crime ou d'un délit (art. 80 let. a LPA) ou que des faits ou des moyens de preuve nouveaux et importants existent, que le recourant ne pouvait

connaître ou invoquer dans la procédure précédente (art. 80 let. b LPA ; faits nouveaux « anciens » ; ATA/512/2024 du 23 avril 2024 consid 3.1 ; ATA/651/2023 du 20 juin 2023 consid. 4.1).

3.2 Une telle obligation existe également lorsque la situation du destinataire de la décision s'est notablement modifiée depuis la première décision (art. 48 al. 1 let. b LPA). Il faut entendre par là des faits nouveaux « nouveaux », c'est-à-dire survenus après la prise de la décision litigieuse, qui modifient de manière importante l'état de fait ou les bases juridiques sur lesquels l'autorité a fondé sa décision, justifiant par là sa remise en cause (ATA/512/2024 précité consid 3.1 ; ATA/757/2023 du 11 juillet 2023 consid. 3.1). Pour qu'une telle condition soit réalisée, il faut que survienne une modification importante de l'état de fait ou des bases juridiques, ayant pour conséquence, malgré l'autorité de la chose jugée rattachée à la décision en force, que cette dernière doit être remise en question (ATA/512/2024 du 23 avril 2024 consid 3.2 ; ATA/651/2023 précité consid. 4.1 in fine).

3.3 Une demande de reconsidération ne doit pas permettre de remettre continuellement en cause des décisions entrées en force et d'éluider les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 136 II 177 consid. 2.1). C'est pourquoi, en principe, l'administré n'a aucun droit à ce que l'autorité entre en matière sur sa demande de reconsidération, sauf si une telle obligation de l'autorité est prévue par la loi ou si les conditions particulières posées par la jurisprudence sont réalisées (ATF 120 Ib 42 consid. 2b). La procédure de reconsidération ne constitue pas un moyen de réparer une erreur de droit ou une omission dans une précédente procédure (ATF 111 Ib 211 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 1417).

3.4 Saisie d'une demande de reconsidération, l'autorité examine préalablement si les conditions de l'art. 48 LPA sont réalisées. Si tel n'est pas le cas, elle rend une décision de refus d'entrer en matière qui peut faire l'objet d'un recours dont le seul objet est de contrôler la bonne application de cette disposition (ATF 117 V 8 consid. 2 ; 109 Ib 246 consid 4a). Si lesdites conditions sont réalisées, ou si l'autorité entre en matière volontairement sans y être tenue, et rend une nouvelle décision identique à la première sans avoir réexaminé le fond de l'affaire, le recours ne pourra en principe pas porter sur ce dernier aspect. Si la décision rejette la demande de reconsidération après instruction, il s'agira alors d'une nouvelle décision sur le fond, susceptible de recours. Dans cette hypothèse, le litige a pour objet la décision sur réexamen et non la décision initiale (arrêts du Tribunal fédéral 2C_319/2015 du 10 septembre 2015 consid. 3 ; 2C_406/2013 du 23 septembre 2013 consid. 4.1).

3.5 En l'espèce, aucune condition permettant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération n'est remplie. En effet, aucun fait nouveau pertinent n'est intervenu. Certes, le 6 octobre 2023, le PCTN a invité les chauffeurs de taxi ayant été titulaires d'une AUADP le 28 janvier 2022 à déposer une nouvelle requête

d'AUADP, précisant qu'il n'était plus nécessaire – comme cela ressortait de la jurisprudence de la chambre administrative – d'en avoir détenu une le 26 février 2020. Si, en tant que telle, cette communication constitue un fait nouveau, ce fait n'était pas de nature à influencer l'état de fait ou les bases juridiques sur lesquels l'autorité a fondé sa décision dont la remise en cause était requise.

En effet, la décision du 13 janvier 2023 était fondée sur l'absence de titularité d'une AUADP le 28 janvier 2022. Dans son arrêt du 30 mai 2023, la chambre de céans a confirmé que pour bénéficier du régime transitoire prévu par l'art. 46 al. 13 LTVTC, l'intéressé devait avoir été titulaire d'une AUADP le 28 janvier 2022.

Par ailleurs, le recourant ne peut pas non plus être suivi lorsqu'il allègue que son nouveau grief relatif au cas de rigueur auquel devait être assimilé son impossibilité de détenir une AUADP le 28 janvier 2022 constituait un motif de reconsidération. D'une part, la procédure de reconsidération ne peut être utilisée pour remettre en cause une décision entrée en force pour obtenir l'examen de griefs que l'administré a omis de faire valoir. Par ailleurs, la chambre de céans avait, dans son arrêt du 30 mai 2023, précisé qu'il ne pouvait être tenu compte des circonstances ayant empêché le recourant d'être au bénéfice d'une AUADP entre août 2020 et juillet 2022. La disposition transitoire ne prévoyait pas qu'il soit tenu compte de telles circonstances pour exonérer un requérant des conditions posées pour pouvoir continuer à bénéficier d'une AUADP. Accorder une telle exception au recourant irait à l'encontre du texte de la loi.

Ainsi, ni le motif invoqué à la base de la demande de reconsidération du 6 octobre 2023 ni ceux invoqués ultérieurement ne remplissent les conditions de l'art. 48 al. 1 LPA. Partant, le PCTN était fondé à ne pas entrer en matière sur la demande de reconsidération.

- 4.** Pour le surplus et à titre superfétatoire, il faut constater avec le PCTN que même si celui-ci était entré en matière sur la demande de reconsidération, elle aurait dû être rejetée.

4.1 En effet, comme la chambre de céans l'a précisé, notamment dans l'arrêt du 30 mai 2023 concernant le recourant (ATA/564/2023), seuls les utilisateurs effectifs d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi le 28 janvier 2022 – ce qui n'est pas le cas du recourant – pouvaient bénéficier du renouvellement facilité de leur AUADP au sens de l'art. 46 al. 13 LTVTC (ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 consid. 5.6.2 ; ATA/886/2023 du 22 août 2023 consid. 6.6). Le Tribunal fédéral (arrêt 2C_690/2023 du 4 juin 2024) a confirmé la compatibilité de l'art. 46 al. 13 LTVTC avec les principes de non-rétroactivité des lois et de proportionnalité en lien avec la liberté économique.

4.2 Le recourant invoque un « cas de rigueur » l'ayant empêché de disposer d'une AUADP à cette date. Il conviendrait d'admettre que les chauffeurs de taxis ayant disposé d'une AUADP lors de l'entrée en vigueur de la LTVTC puissent également bénéficier du régime transitoire permettant un renouvellement facilité de celle-ci.

À rigueur de texte, l'art. 46 al. 13 LTVTC ne prévoit pas la possibilité d'invoquer des motifs d'empêchement à la location d'une AUADP. Il ressort des travaux parlementaires que l'objectif du régime transitoire en faveur des locataires des AUADP était « de donner la priorité aux utilisateurs effectifs et de mettre fin au bail à ferme » (rapport de la commission parlementaire des transports du 11 janvier 2022 au sujet du projet de loi n° 12'649 sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, déposé par le Conseil d'État devant le Grand Conseil le 26 février 2020 [ci-après : Rapport B], p. 40). Il s'agissait d'un « aspect social » afin de clarifier rapidement leur situation puisqu'ils dépendaient encore de leur bailleur à qui ils devaient payer la location. Le bailleur avait une obligation soit d'employer les chauffeurs locataires, soit de restituer les AUADP. Les représentants du département signalaient aussi l'existence d'une disposition transitoire permettant « au département d'attribuer l'AUADP restituée à la personne qui l'exploitait effectivement, soit au locataire. Cette clause évit[ait] que le locataire ne perde son outil de travail lorsque l'AUADP [était] restituée par le bailleur » (p. 27 du Rapport B).

L'idée était de prévoir un passage en douceur pour les personnes subissant des sacrifices trop importants du fait de la nouvelle réglementation. Or, dans le cas présent, le recourant n'était plus locataire d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi puisque le contrat de bail avait pris fin le 31 août 2020. Ainsi, au moment de l'adoption le 28 janvier 2022 de la nouvelle loi, il ne se trouvait pas dans la situation dans laquelle sa relation par rapport à son bailleur devait être clarifiée et il ne courrait pas le risque de perdre son outil de travail en raison de la restitution par son bailleur de l'AUADP. Le recourant n'étant plus titulaire d'une AUADP au moment déterminant, il n'y a ainsi pas lieu de déroger à la réglementation prévue par l'art. 46 al. 13 LTVTC (ATA/814/2024 du 9 juillet 2024 consid. 2.6 ; ATA/619/2024 du 21 mai 2024 consid. 4).

Le recourant invoque la violation de la liberté économique et les principes constitutionnels applicables en droit public. La chambre administrative ne voit pas de raison de s'écarter de la jurisprudence de la chambre constitutionnelle et du Tribunal fédéral qui ont tranché ces questions, incluant l'examen du respect des principes de la proportionnalité, de l'interdiction de la non-rétroactivité des lois, de la protection de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la préservation des droits acquis dans la nouvelle LTVTC et de son règlement d'application.

Par ailleurs, la décision querellée ne consacre pas non plus une inégalité de traitement entre chauffeurs de taxis qui ont obtenu le renouvellement facilité de leur AUADP, selon l'art. 46 al. 13 LTVTC, et obtenu une nouvelle AUADP en raison du fait qu'ils figuraient en tête de la liste d'attente. En effet, la loi n'interdit nullement d'être titulaire de plusieurs AUADP. Ainsi, les chauffeurs de taxis qui en remplissent les conditions légales, peuvent se voir délivrer plusieurs AUADP. Pour le surplus, le recourant ne soutient pas que des chauffeurs de taxis ne disposant, comme lui, pas d'une AUADP le 28 janvier 2022 auraient néanmoins bénéficié

d'un renouvellement facilité de leur AUADP obtenue postérieurement à cette date. L'on ne discerne ainsi pas d'inégalité de traitement entre chauffeurs de taxis se trouvant dans la même situation que le recourant.

Enfin, la loi ne prévoit pas de clause permettant de déroger aux conditions d'octroi d'une AUADP telles que définies par la loi. La chambre de céans ne saurait, sous peine de violer la loi, admettre en l'espèce l'existence de critères non prévus par celle-ci pour octroyer au recourant l'AUADP convoitée.

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, sera rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 mai 2024 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 5 avril 2024 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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 suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

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

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Eleanor McGREGOR, 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 :