

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1484/2024-TAXIS

ATA/1074/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 septembre 2024

2^{ème} section

dans la cause

A _____

représenté par Me Guy ZWAHLEN, avocat

recourant

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. A_____, chauffeur de taxi, s'est vu accorder le 17 décembre 2020 par le service de police du commerce et 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) une carte professionnelle de chauffeur de taxi.

b. Le 31 octobre 2023, A_____ a déposé auprès de la PCTN une requête tendant à la délivrance d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP).

Il avait loué à B_____ la plaque d'immatriculation GE 1_____ du 2 juillet 2022 au 30 septembre 2023.

Il était chauffeur de taxi depuis plus de 25 ans. Il avait souffert durant sept ans d'un cancer. Sa carte de chauffeur professionnel lui avait été retirée à une date et dans des circonstances dont il ne se souvenait plus, et il n'avait pu la reprendre qu'en avril 2022.

Il se trouvait dans un cas de rigueur permettant de déroger à l'exigence d'avoir été titulaire d'une AUADP au 28 janvier 2022.

c. Le 16 novembre 2023, la PCTN l'a informé qu'il envisageait de rejeter sa demande, dès lors qu'il n'était pas utilisateur effectif d'une AUADP lors de l'entrée en vigueur de la loi le 28 janvier 2022.

d. Le 22 novembre 2023, A_____ a persisté dans sa demande.

La PCTN ne tenait pas compte des circonstances très particulières de son cas, qui justifiaient une dérogation pour cas de rigueur.

e. Par décision du 2 avril 2024, la PCTN a rejeté la requête.

Le régime transitoire de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) avait été validé. Il ne remplissait pas la condition d'avoir été titulaire d'une AUADP le 28 janvier 2022.

B. a. Par acte remis à la poste le 2 mai 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre cette décision, concluant à l'octroi d'une AUADP.

Son audition permettrait d'établir que certains détenteurs de plaques et d'AUADP continuaient à les louer sous couvert de contrats de travail fictifs et que certains chauffeurs avaient obtenu une seconde AUADP.

La loi n'avait pas prévu sa situation, qui constituait un cas de rigueur.

Le fait d'exiger un usage effectif de l'AUADP avant l'entrée en vigueur de la loi et non le jour de son entrée en vigueur portait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, faute d'intérêt public prépondérant et de proportionnalité, ainsi qu'à l'égalité de traitement entre chauffeurs de taxi.

Exiger l'usage au jour d'entrée en vigueur de la loi était une mesure moins incisive propre à atteindre les buts de la loi.

L'application de la loi dès son entrée en vigueur à des situations durables nées sous l'ancien droit constituait un cas de rétroactivité improprement dite.

b. Le 7 mai 2024, A_____ a produit un certificat médical indiquant qu'il avait été traité et suivi de 2001 à 2007 pour une grave affection oncologique.

c. Le 4 juin 2024, la PCTN a conclu au rejet du recours.

d. Le 4 juillet 2024, le recourant a persisté dans ses conclusions et son argumentation.

La PCTN indiquait qu'il aurait pu obtenir sa carte de chauffeur bien avant le mois d'avril 2022, sans nier que son état de santé ne le lui permettait pas avant cette date. Or, après sept ans de lourds traitements, il n'avait pas été capable de travailler et de solliciter une nouvelle carte professionnelle dans les années qui avaient suivi.

L'application de l'art. 46 al. 13 LTVTC sans dérogation aucune pour les cas de rigueur portait atteinte au principe de proportionnalité. Être usager au jour d'entrée en vigueur de la loi était suffisant pour atteindre les buts de la loi.

e. Le 5 juillet 2024, 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. Sans y conclure formellement, le recourant propose son audition.

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 a été entendu avant le prononcé de la décision querellée et a pu également exposer son point de vue et ses arguments dans son recours et sa réplique. Il n'explique pas quels éléments utiles qu'il n'aurait pu exposer par écrit son audition permettrait d'apporter à la solution du litige.

Il ne sera donc pas ordonné de comparution personnelle.

3. Le litige porte sur le bien-fondé du refus de délivrer une AUADP au recourant, en application du régime transitoire prévu par l'art. 46 al. 13 LTVTC.

3.1 La LTVTC, actuellement en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2022, résulte du projet de loi (ci-après : PL) 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. Ce projet a été renvoyé à la commission parlementaire des transports qui a rendu deux rapports, respectivement le 16 août 2021 (ci-après : Rapport A) et le 11 janvier 2022 (ci-après : Rapport B).

3.2 Dans sa présentation du projet de loi, le département a exposé qu'en raison du *numerus clausus* des AUADP, le délai d'attente pour leur obtention pouvait atteindre plusieurs années, ce qui augmentait leur valeur économique et permettait à leurs titulaires de gagner de l'argent en vivant de la rente résultant de la location de leurs plaques pour un loyer dépassant parfois plus de dix fois le montant de la taxe annuelle. De nombreux chauffeurs voulant exercer la profession de taxi étaient ainsi contraints de louer une AUADP, ce qui les rendait dépendants et économiquement vulnérables. Il était apparu que 53 personnes détenaient 150 AUADP, dont une personne qui en avait dix. En l'absence d'outils permettant de contrôler les prix, le PL prévoyait de supprimer la cession des plaques, en recourant à leur location ou au bail à ferme. Ainsi, selon le PL, le détenteur d'une AUADP pouvait soit l'utiliser lui-même, soit engager un chauffeur pour l'utiliser, qui devenait contractuellement son employé, soit céder définitivement l'AUADP.

La commission parlementaire a voulu supprimer la location des plaques, qui conférait une rente de situation aux titulaires d'une AUADP, lesquels les louaient à un prix abusif. Le bail à ferme permettait la réalisation de marges excessives par rapport à l'outil de travail proposé, en tirant profit d'un avantage octroyé par l'État pour le monnayer. Il convenait de supprimer cette possibilité, une indemnisation étant introduite dans les dispositions transitoires en faveur des personnes rendant leur AUADP.

3.3 À l'issue de la séance du 28 janvier 2022, le Grand Conseil a adopté la LTVTC (loi 12'649), publiée le 4 février 2022 dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) fixant le délai référendaire au 16 mars 2022.

3.4 Vu l'expiration du délai référendaire, le Conseil d'État a, par arrêté du 23 mars 2022 publié dans la FAO du 25 mars 2022, promulgué la LTVTC pour être exécutoire dans tout le canton dès le lendemain de la publication dudit arrêté, l'entrée en vigueur de la loi devant être fixée ultérieurement par le Conseil d'État. Le 19 octobre 2022, le Conseil d'État a annoncé que la LTVTC et son règlement d'application entreraient en vigueur le 1^{er} novembre 2022.

3.5 L'art. 46 al. 13 LTVTC dispose, sous l'intitulé « Attribution des autorisations restituées ou caduques », que le département peut attribuer l'AUADP à la personne

physique ou morale qui en était l'utilisateur effectif au moment du dépôt de la LTVTC, s'il en est toujours l'utilisateur au moment de l'adoption de la LTVTC, en fait la requête et réalise les conditions de délivrance visées à l'art. 13 al. 5 LTVTC.

3.6 Dans son arrêt du 24 mars 2023 (ACST/15/2023), la chambre constitutionnelle a jugé que l'art. 46 al. 13 LTVTC était une disposition légale transitoire, adoptée pour permettre aux chauffeurs de taxis exerçant leur profession à travers la location de plaques ou d'un bail à ferme de continuer leur activité, malgré l'abolition de ces pratiques par l'entrée en vigueur de la LTVTC, et de leur attribuer, pour autant que les conditions légales soient remplies, une AUADP (consid. 5.3.4). Dans ce contexte, le Conseil d'État avait indiqué que l'augmentation transitoire du nombre d'AUADP pendant un an (art. 57 al. 11 RTVTC) permettait d'atténuer les effets du passage au régime de l'interdiction de location des autorisations.

La chambre constitutionnelle a rappelé que l'AUADP octroyée aux taxis ne conférait généralement pas de droits acquis, à moins de garanties spécifiquement obtenues concernant la poursuite de l'activité de location de plaques, ce qui n'était pas le cas dans les affaires dont elle était saisie (ACST/26/2022 du 22 décembre 2022 ; ACST/27/2022 du 22 décembre 2022).

3.7 Se penchant sur la condition d'être utilisateur effectif de l'AUADP au moment du dépôt de la LTVTC, la chambre de céans a jugé que celle-ci n'était pas décisive, mais qu'était en revanche déterminant le fait d'être utilisateur effectif au moment de l'adoption de la loi le 28 janvier 2022 (ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 consid. 5.6.2 ; ATA/886/2023 du 22 août 2023 consid. 6.6).

3.8 Dans un arrêt récent du 4 juin 2024 (2C_690/2023), le Tribunal fédéral 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.

3.9 En l'espèce, la requête – c'est-à-dire le fait juridiquement déterminant – du recourant auprès de la PCTN en vue de l'obtention d'une AUADP date du 31 octobre 2023, soit après l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC. Cette demande doit donc s'examiner au regard de la nouvelle réglementation, conformément au principe général du droit intertemporel rappelé par la jurisprudence fédérale susmentionnée. Contrairement à ce que semble penser le recourant, sa requête ne soulève pas de question sous l'angle de la rétroactivité des lois puisqu'elle a été déposée après l'entrée en vigueur de la nouvelle LTVTC. Ce grief doit être écarté.

Le recourant ne conteste pas ne pas avoir été l'utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022. Il ne répond ainsi pas à une des conditions permettant de bénéficier du régime transitoire de l'art. 46 al. 13 LTVTC.

Le recourant invoque un « cas de rigueur » l'ayant empêché de disposer d'une AUADP à cette date. Sa maladie l'avait empêché de reprendre l'exercice de sa profession et une carte professionnelle avant l'adoption de la loi et il devait bénéficier du régime transitoire permettant l'octroi d'une AUADP.

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 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 » (Rapport B, p. 27).

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 26 décembre 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 des 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.

Sur ce dernier point, le recourant fait valoir les conséquences de sa maladie. Il a certes documenté qu'il avait été traité et suivi de 2001 à 2007 pour une affection oncologique grave. Toutefois, hormis des considérations générales sur la reprise du travail après une maladie, il n'explique ni ne documente pour quels motifs médicaux il n'aurait pu reprendre aucune activité entre 2007 et 2022.

Au vu de ce qui précède, les critiques du recourant n'apparaissent pas fondées.

Son recours sera ainsi rejeté.

4. 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 2 mai 2024 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 2 avril 2024 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

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

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :