

# BGer 2C\_690/2023 vom 4. Juni 2024

Bundesgericht, 2024-06-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_690\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_690_2023)

FR: TF 2C\_690/2023 du 4 juin 2024

IT: TF 2C\_690/2023 del 4 giugno 2024

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 147 I 333 consid. 1).

#### E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) rendue par un tribunal cantonal supérieur ( art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) qui confirme le refus d'octroi d'une autorisation donnant droit à un usage accru du domaine public en tant que chauffeur de taxi. Elle concerne donc une cause de droit public (cf. art. 82 let. a LTF ) qui n'entre pas dans le catalogue des exceptions prévues par l' art. 83 LTF . Déposé en outre dans le délai, compte tenu des fêtes ( art. 46 al. 1 let . c et 100 al. 1 LTF), et en la forme ( art. 42 LTF ) prévus par la loi, par le recourant qui est atteint par la décision entreprise et qui a la qualité pour recourir ( art. 89 al. 1 LTF ), il est en principe recevable comme recours en matière de droit public, sous réserve de ce qui suit.

#### E. 1.2

En tant que le recourant demande l'annulation de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE et son remplacement par une disposition ayant une teneur différente, sa conclusion est irrecevable. L'intéressé perd en effet de vue que la procédure porte sur une décision individuelle d'application de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE, et non pas sur un contrôle abstrait de la conformité de cette norme au droit supérieur. Or, le contrôle concret d'une norme ne peut pas conduire à son annulation, mais uniquement à l'annulation de la décision d'application, objet du litige (cf. ATF 129 I 265 consid. 2.3; arrêt 2C\_236/2020 du 28 août 2020 consid. 1.5).

### E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office ( art. 106 al. 1 LTF ). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal (ou communal) en tant que tel. Il est uniquement possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal ou communal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel ( ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé de façon précise par le recourant ( art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 IV 297 consid. 1.2). Il y procède en se fondant sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF ), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , ce que le recourant doit démontrer d'une manière circonstanciée, conformément aux exigences de motivation posées à l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2).

### **E. 3**

Le litige porte sur la question de savoir si c'est à juste titre que la Cour de justice a confirmé le refus d'attribution d'une autorisation d'usage accru du domaine public en faveur du recourant.

#### **E. 3.1**

Les autorités ont refusé la requête en délivrance de l'autorisation litigieuse en application de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE, qui a la teneur suivante:

Art. 46 Dispositions transitoires

(...)

Attribution des autorisations restituées ou caduques

13

Le département peut attribuer l'autorisation d'usage accru du domaine public à la personne physique ou morale qui en était l'utilisateur effectif au moment du dépôt de la présente loi, s'il en est toujours l'utilisateur au moment de l'adoption de la loi, en fait la requête et réalise les conditions de délivrance visées à l'article 13, alinéa 5, de la présente loi.

#### **E. 3.2**

Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice a en substance retenu que l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE ne soulevait pas de questions sous l'angle de la rétroactivité des lois, puisque le fait juridique déterminant en l'espèce était la requête en octroi d'une autorisation d'usage accru du domaine public déposée le 9 novembre 2022 par l'intéressé, soit après l'entrée en vigueur de la LTVTC/GE, qui est intervenue le 1er novembre 2022. La Cour de justice s'est aussi prononcée sur les modalités du régime transitoire prévu par l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE, et en particulier sur la condition exigeant que le chauffeur requérant ait été l'utilisateur effectif de l'autorisation d'usage accru du domaine public "au moment du dépôt de la [loi]". A cet égard, la Cour de justice a relevé qu'elle avait déjà eu l'occasion de préciser dans sa jurisprudence que, malgré la lettre de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE, il n'était pas nécessaire d'avoir été l'utilisateur effectif d'une autorisation d'usage accru "au moment du dépôt de la loi" - à savoir le 26 février 2020 - pour requérir l'attribution d'une telle autorisation. Cette condition était en effet le résultat d'une erreur de retranscription et ne reflétait pas la volonté du législateur. Il était ainsi uniquement nécessaire d'avoir été l'utilisateur effectif de l'autorisation au moment de l'adoption de la loi, soit le 28 janvier 2022, ce qui correspondait à la réelle volonté du législateur. Or, dans le cas d'espèce, au moment déterminant de l'adoption de la LTVTC/GE, le recourant n'était pas l'utilisateur effectif d'une autorisation d'usage accru, puisque ce n'était que depuis le 4 février 2022 qu'il avait obtenu contre rémunération la mise à disposition d'une telle autorisation de son titulaire. Il ne remplissait dès lors pas les conditions d'octroi de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE.

### **E. 4**

Le recourant ne remet pas en cause l'arrêt attaqué en tant qu'il retient que, nonobstant la lettre de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE, ce n'est pas au moment du dépôt de la loi, mais à celui de son adoption, qu'il fallait être l'utilisateur effectif d'une autorisation d'usage accru du domaine public pour pouvoir prétendre à l'octroi de celle-ci. S'agissant d'interprétation du droit cantonal, le Tribunal fédéral ne reviendra donc pas plus avant sur celle-ci ( art. 106 al. 2 LTF ). Elle n'a d'ailleurs aucune conséquence sur la situation du recourant, puisque ce

dernier n'était le titulaire effectif de l'autorisation que postérieurement à l'adoption de la loi.

## **E. 5**

Le recourant, citant les art. 5 al. 1, 8 et 9 Cst. , se plaint tout d'abord d'une violation du principe de la non-rétroactivité des lois.

### **E. 5.1**

Selon un principe général de droit intertemporel, les dispositions légales applicables à une contestation sont celles en vigueur au moment où se sont produits les faits juridiquement déterminants pour trancher celle-ci ( ATF 146 V 364 consid. 7.1; 140 V 41 consid. 6.3.1). Liée aux principes de sécurité et de prévisibilité du droit ( art. 5 al. 1 Cst. ), l'interdiction de la rétroactivité des lois résulte du droit à l'égalité de traitement ( art. 8 Cst. ), ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (9 Cst.). L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur ( ATF 147 V 156 consid. 7.2.1), car les personnes concernées ne pouvaient, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ces faits et se déterminer en connaissance de cause (cf. ATF 144 I 81 consid. 4.2; arrêt 2C\_339/2021 du 4 mai 2022 consid. 4.1). Il n'y a pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend régler un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit; cette rétroactivité (improprement dite) est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis ( ATF 148 V 162 consid. 3.2.1; 146 V 364 consid. 7.1; 144 I 81 consid. 4.1).

### **E. 5.2**

En l'occurrence, le recourant se méprend lorsqu'il se prévaut d'une violation du principe de la non-rétroactivité des lois. Il convient en effet d'admettre que le fait juridiquement déterminant en l'espèce est celui qui déclenche la réalisation de la conséquence juridique en cause. Il s'agit donc de sa requête d'octroi d'une autorisation d'usage accru du domaine public qu'il a formée le 9 novembre 2022, soit après l'entrée en vigueur de la LTVTC/GE le 1er novembre 2022. La présente cause ne soulève donc pas de question sous l'angle de la rétroactivité, y compris improprement dite, des lois. Du reste, l'intéressé perd de vue que l'autorisation d'usage accru du domaine public octroyée aux taxis ne confère pas de droit acquis (cf. ATF 108 Ia 135 consid. 5a; arrêts 2C\_394/2020 du 20 novembre 2020 consid. 9; 2C\_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.2.3; 2P.35/2002 du 18 juin 2002 consid. 3), de sorte qu'une éventuelle rétroactivité improprement dite de la loi serait en tout état de cause admissible (cf. supra consid. 5.1).

### **E. 5.3**

Partant, le grief tiré de la violation du principe de non-rétroactivité des lois, manifestement infondé, doit être rejeté.

## **E. 6**

Le recourant se plaint ensuite d'une violation du principe de la bonne foi ( art. 9 Cst. ). À le comprendre, le régime transitoire de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE aurait dû être aménagé par le législateur de façon à ce que les chauffeurs qui étaient les utilisateurs effectifs d'une autorisation d'usage accru du domaine public au moment de l'entrée en vigueur de la LTVTC/GE le 1er novembre 2022, et pas uniquement au moment de son adoption le 28 janvier 2022, puissent également bénéficier de la possibilité de se voir attribuer la titularité

d'une telle autorisation. Ce n'était en effet qu'à partir du 1er novembre 2022 que la location de ces autorisations à des tiers avait été interdite par la loi. Il ne se justifiait dès lors pas d'exclure du régime transitoire les chauffeurs qui, comme lui, avaient recouru à la location d'une autorisation d'usage accru après l'adoption de la LTVTC/GE, mais avant l'entrée en vigueur de celle-ci.

### **E. 6.1**

En principe, il n'existe pas de droit au maintien d'un ordre juridique qui, à un moment donné, a été en vigueur (cf. ATF 149 I 291 consid. 5.4; 145 II 140 consid. 4). Dans certaines circonstances, le principe de la bonne foi peut toutefois imposer au législateur l'obligation d'adopter un régime transitoire (cf. ATF 149 I 291 consid. 5.4; 145 II 140 consid. 4; 134 I 23 consid. 7.6.1). Un tel régime doit uniquement permettre aux administrés de s'adapter à la nouvelle réglementation et non pas de profiter le plus longtemps possible de la réglementation antérieure plus favorable (cf. ATF 149 I 291 consid. 5.4; 145 II 140 consid. 4).

L'intérêt à la protection de la bonne foi des justiciables doit être mis en balance avec l'intérêt public à ce que les lois ou ordonnances entrent en vigueur sans délai, conformément au principe de la légalité (cf. ATF 149 I 291 consid. 5.4; 123 II 433 consid. 9; arrêt 2C\_520/2022 du 1er décembre 2022 consid. 6.4 et les arrêts cités). Pour apprécier si l'adoption d'un régime transitoire s'impose, la jurisprudence a toujours tenu compte de la question de savoir s'il fallait que le justiciable s'attende de bonne foi aux modifications juridiques intervenues, même s'il ne savait pas de manière définitive si et quand elles entreraient en vigueur (cf. ATF 149 I 291 consid. 5.4 et les arrêts cités), étant relevé qu'il est dans la nature des choses qu'avant l'adoption d'une loi, son contenu ne puisse pas encore être déterminé avec certitude ( ATF 128 I 92 consid. 4). Le législateur dispose d'une large marge d'appréciation dans l'élaboration d'un régime transitoire approprié ( ATF 149 I 291 consid. 5.4; 128 I 92 consid. 4 et les arrêts cités; arrêt 2C\_482/2020 du 28 septembre 2021 consid. 7.2).

### **E. 6.2**

Depuis l'entrée en vigueur de la LTVTC/GE, la location d'autorisations d'usage accru du domaine public à des tiers est interdite, et seuls les titulaires de telles autorisations qui en font un usage personnel et effectif peuvent exercer comme chauffeurs de taxi indépendants (cf. art. 13 al. 3 et 9 let. d LTVTC/GE). Il résulte de ce qui précède que, depuis le 1er novembre 2022, les chauffeurs qui louaient ces autorisations à leurs titulaires officiels ne peuvent plus, faute d'en être eux-mêmes les titulaires, bénéficier de l'usage accru du domaine public et, de ce fait, transporter professionnellement des personnes en tant que taxi indépendant. En revanche, ils peuvent néanmoins, aux conditions prévues par la loi, poursuivre leur activité comme chauffeur employé d'une entreprise de transport au sens de l'art. 5 let. c LTVTC/GE ou comme chauffeur de voiture de transport avec chauffeur selon l'art. 5 let. b LTVTC/GE. Sous cet angle, au regard des conséquences importantes sur l'activité professionnelle des chauffeurs visés, le législateur cantonal a adopté une norme transitoire - soit l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE - prévoyant la possibilité d'attribuer la titularité de l'autorisation d'usage accru aux chauffeurs qui louaient déjà celles-ci, pour autant qu'ils en aient été les utilisateurs effectifs au moment de l'adoption de la loi. La volonté du législateur était en effet de ménager l'impact de la nouvelle réglementation sur les chauffeurs ayant loué une autorisation d'usage accru à une époque où ils ne pouvaient de

bonne foi s'attendre à l'interdiction de cette pratique. C'est la raison pour laquelle la Cour de justice a jugé que le moment déterminant était celui de l'adoption de la loi, et non pas celui du dépôt de celle-ci (cf. Grand Conseil, Rapport de la commission des transports chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur - PL 12649-A, p. 236; arrêt de la Cour de justice ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 consid. 5.6.2). L'art. 46 al. 13 LTVTC/GE met ainsi en place un traitement privilégié en faveur des chauffeurs qui étaient déjà les utilisateurs effectifs d'une autorisation d'usage accru du domaine public au moment de l'adoption de la LTVTC/GE. S'agissant des chauffeurs qui n'avaient commencé à louer une telle autorisation que plus tard, ils étaient soumis au régime ordinaire d'attribution de ces autorisations, soit selon une liste d'attente sur laquelle ils pouvaient demander à être inscrits (cf. art. 13 al. 1 LTVTC/GE et art. 18 du règlement d'exécution de la LTVTC du 19 octobre 2022 [RTVTC/GE; RSGE H 1 31.01]).

Or, sous cet angle, le fait que le législateur cantonal ait décidé, dans le cadre de la large marge d'appréciation qui lui est reconnue en la matière, que l'un des critères déterminants pour pouvoir profiter du régime transitoire était celui de l'utilisation effective d'une autorisation d'usage accru du domaine public au moment de l'adoption de la loi - et non pas, comme le souhaite le recourant, de l'entrée en vigueur de la loi - ne saurait être critiquable. Il n'apparaît en particulier pas contraire au principe de la bonne foi de circonscrire le cercle des bénéficiaires d'un régime transitoire prévoyant un accès privilégié à la titularité des autorisations aux chauffeurs qui avaient recouru à la location de celles-ci jusqu'au moment de l'adoption de la LTVTC/GE, car ces chauffeurs ne pouvaient pas, avant ce moment-là, s'attendre à l'interdiction d'une telle pratique. En revanche, dès l'adoption de la loi, les chauffeurs devaient s'attendre aux modifications juridiques intervenues, même s'ils ne savaient pas de manière définitive quand une telle suppression entrerait en vigueur. Le régime critiqué permet ainsi d'éviter des abus consistant à devenir locataire d'une autorisation d'usage accru du domaine public avant l'entrée en vigueur de la loi, dans le seul but de pouvoir bénéficier de l'application de l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE et de court-circuiter l'ordre prévu dans la liste d'attente de ces autorisations.

### **E. 6.3**

Sur le vu de ce qui précède, le grief de violation du principe de la bonne foi ne peut qu'être rejeté.

### **E. 7**

Invoquant les art. 27 et 36 al. 3 Cst. , le recourant se plaint enfin d'une violation du principe de la proportionnalité en lien avec la liberté économique. Selon lui, il n'existerait aucun intérêt public prépondérant à le priver de son "droit" à bénéficier d'une autorisation d'usage accru du domaine public indispensable pour l'exercice de sa profession. Son intérêt privé à pouvoir continuer d'exercer celle-ci "comme auparavant" primerait dès lors.

#### **E. 7.1**

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).

L'activité de chauffeur de taxi indépendant ou salarié est protégée par l' art. 27 Cst. , même si l'exercice de cette activité implique un usage accru du domaine public (cf. ATF 143 II 598 consid. 5; arrêt 2C\_79/2023 du 23 février 2024 consid. 4.1.1, destiné à la publication, et

les arrêts cités). De jurisprudence constante, la collectivité publique est toutefois habilitée à réglementer un tel usage accru du domaine public par les taxis (arrêt 2C\_394/2020 du 20 novembre 2020 consid. 7.2 et les arrêts cités). Les restrictions cantonales à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi qui portent ainsi atteinte à la liberté économique doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité, qui exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (nécessité), et interdit toute limitation des droits individuels allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit) (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 149 I 191 consid. 6 et 7.2; arrêt 2C\_79/2023 précité consid. 4.1.1, destiné à la publication).

### **E. 7.2**

Il découle de ce qui précède que le grief est manifestement infondé. Le recourant perd en effet de vue que l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE ne restreint d'aucune manière sa liberté économique. Une telle restriction résulte en effet de l'art. 13 al. 3 et 9 LTVTC/GE, qui consacre le caractère strictement personnel et intransmissible des autorisations d'usage accru du domaine public, ce qui revient à en interdire la location à des tiers. Or, le recourant ne critique pas cette disposition, de sorte que le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer sur ce point ( art. 106 al. 2 LTF ). Le fait que l'art. 46 al. 13 LTVTC/GE prévoit la possibilité - et non pas le droit, contrairement à ce que soutient le recourant - de se voir attribuer en priorité une autorisation personnelle pour les chauffeurs qui en louaient une à leur titulaire au moment de l'adoption de la loi, condition qu'il ne remplit pas, ne signifie pas que cette disposition consacre, comme il le prétend, une violation "directe" de sa liberté économique. Comme indiqué, la jurisprudence admet que le droit cantonal puisse limiter l'utilisation du domaine public par les chauffeurs de taxi en soumettant celle-ci à autorisation. Or, le recourant reste libre d'obtenir une autorisation d'usage accru du domaine public aux conditions prévues par la loi, en déposant une demande d'inscription sur une liste d'attente à cet effet. C'est également en vain que l'intéressé se plaint d'une atteinte à son "droit acquis" à une autorisation d'usage accru du domaine public puisque, comme déjà évoqué, il n'existe pas de droit acquis au maintien d'une telle autorisation (cf. supra consid. 5.2). Enfin, si le recourant mentionne laconiquement dans son recours le principe d'égalité de traitement entre concurrents, il n'expose à aucun moment, d'une manière conforme aux exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF , en quoi ce principe serait violé en l'espèce, de sorte que le grief n'a pas à être examiné.

### **E. 7.3**

Pour le reste, en tant que l'intéressé soutient avoir droit à pouvoir continuer d'exercer sa profession "comme auparavant", on se limitera à rappeler qu'il n'existe pas de droit au maintien d'une législation en vigueur jusqu'alors et qu'un régime transitoire doit seulement permettre aux administrés de s'adapter à la nouvelle réglementation, et non pas de profiter le plus longtemps possible de l'ancien régime plus favorable (cf. supra consid. 6.1).

### **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ). Il n'est pas alloué de dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.