

GE_GERICHTE A/1283/2024 vom 17. Dezember 2024

GE Cour de justice, 2024-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1283_2024

FR: GE_GERICHTE A/1283/2024 du 17 décembre 2024

IT: GE_GERICHTE A/1283/2024 del 17 dicembre 2024

Erwägungen

E. 2

Il ressort des écritures du recourant qu'il sollicite son audition.

E. 2.1

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 et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à leur appréciation anticipée s'il acquiert la certitude qu'elles ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 2.2

En l'espèce, le recourant a valablement exercé son droit d'être entendu avant le prononcé de la décision querellée et a pu également exposer son point de vue et ses arguments, y compris produire les pièces qu'il jugeait utiles, dans son recours et sa réplique. En particulier, il n'explique pas quels éléments utiles autres que ceux déjà exposés permettraient d'apporter à la solution du litige. Il ne sera dès lors pas donné suite à sa demande d'audition.

E. 3

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

E. 3.1

La LTVTC, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2022, résulte du projet de loi (ci-après : PL) 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). 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 chauffeur 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. 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. Vu l'expiration de ce dernier, 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.

E. 3.2

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. Les personnes réalisant les conditions de l'art. 46 al. 13 de la loi peuvent requérir la titularité d'une AUADP. La requête doit être déposée dans le délai transitoire mentionné à l'al. 11 du présent article ; l'art. 5 du présent règlement est applicable pour le surplus (art. 57 al. 12 du règlement d'exécution de la LTVTC du 21 juin 2017 - RTVTC - H 1 31 01). L'art. 57 al. 11 RTVTC prévoit que le service peut, pendant le délai transitoire des douze mois visé à l'art. 46 al. 8 LTVTC, délivrer jusqu'à 200 AUADP supplémentaires aux utilisatrices effectifs au sens de l'art. 46 al. 13 LTVTC. Dans un arrêt du 24 mars 2023 (ACST/15/2023), la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : 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. En outre, 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 et ACST/27/2022 du 22 décembre 2022).

E. 3.3

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/1327/2024 du 12 novembre 2024 consid. 3.3 ; ATA/886/2023 du 22 août 2023 consid. 6.6 ; ATA/779/2023 du 18 juillet 2023 consid. 5.6.2). Dans un arrêt 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. Dans sa jurisprudence, la chambre administrative a eu l'occasion de relever que la situation des chauffeurs de taxis liée à la crise sanitaire ne permettait pas de déroger à l'application de l'art. 46 al. 13 LTVTC. À rigueur de texte, cette disposition ne prévoyait pas la possibilité d'invoquer des motifs d'empêchement à la location d'une AUADP. Il ressortait des travaux parlementaires que l'idée du régime transitoire était de prévoir un passage en douceur pour les personnes subissant des sacrifices trop importants du fait de la nouvelle réglementation. Or, les chauffeurs de taxi qui n'étaient pas locataires d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi ne se trouvaient pas dans la situation dans laquelle leur relation par rapport au bailleur devait être clarifiée et ils ne couraient pas le risque de perdre leur outil de travail en raison de la restitution par leur bailleur de l'AUADP (ATA/1115/2024 du 24 septembre 2024 consid. 3.3 ; ATA/1051/2024 du 3 septembre 2024 consid. 3.6 s ; ATA/1013/2024 du 27 août 2024 consid. 2.3 ; ATA/918/2024 du 6 août 2024 consid. 2.10 ; ATA/878/2024 du 23 juillet 2024 consid. 3.9 ; ATA/879/2024 du 23 juillet 2024 consid. 2.9 ; ATA/821/2024 du 9 juillet 2024 consid. 3.9). Ces considérations ont conduit la chambre administrative à retenir qu'un chauffeur de taxi qui, sans être locataire à ce moment d'une AUADP, avait été absent de Suisse de janvier à mars 2022 n'était pas, durant cette période, l'utilisateur effectif des plaques louées au sens de l'art. 46 al. 13 LTVTC ; peu importaient les motifs pour lesquels il s'était rendu à l'étranger (ATA/687/2023 du 27 juin 2023 consid. 3.9). Elle a abouti à la même conclusion dans le cas d'un chauffeur de taxi dont le contrat de location d'une AUADP avait pris fin depuis plusieurs mois en raison d'un accident et qui se trouvait toujours en incapacité de travail à la date d'adoption de la LTVTC (ATA/814/2024 du 9 juillet 2024 consid. 2.6).

E. 3.4

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 (ATF 144 I 81 consid. 4.2). Il n'y a pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer 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).

E. 3.5

En l'espèce, la requête formée par le recourant auprès de l'autorité intimée en vue de l'obtention d'une AUADP, qui constitue le fait juridiquement déterminant, date du 12

octobre 2023, soit après l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2022, de la LTVTC. Ladite requête doit donc s'examiner au regard de la nouvelle réglementation, conformément au principe général du droit intemporel rappelé par ci-dessus. La cause ne soulève ainsi pas de question sous l'angle de rétroactivité, y compris improprement dite, des lois. Au demeurant, étant donné qu'une AUADP ne confère pas de droit acquis, une éventuelle rétroactivité improprement dite de la loi serait en tout état de cause admissible (arrêt du Tribunal fédéral 2C_690/2023 précité consid. 5.2). Le recourant admet qu'il n'a pas été l'utilisateur effectif d'une AUADP le 28 janvier 2022, date de l'adoption de la LTVTC. Il fait toutefois valoir qu'en raison d'une infection au COVID-19, il était dans l'incapacité d'exercer sa profession, raison pour laquelle il n'avait pu louer une AUADP qu'à partir d'août 2022. Cette situation « exceptionnelle » constituerait un cas de rigueur qui justifierait une dérogation au régime transitoire, en ce sens que la condition d'avoir été l'utilisateur effectif au moment de l'adoption de la loi ne devrait pas s'appliquer à son cas, le cas échéant que seule la date d'entrée en vigueur de la LTVTC serait déterminante. La chambre administrative a toutefois déjà retenu, dans sa jurisprudence, que l'art. 46 al. 13 LTVTC ne prévoyait pas la possibilité d'invoquer des motifs d'empêchement à la location d'une AUADP au moment de l'adoption de la loi, le 28 janvier 2022. Si le législateur avait voulu déroger au régime transitoire, plus particulièrement à l'exigence d'avoir été l'utilisateur effectif d'une AUADP au moment déterminant, il l'aurait clairement indiqué. Ainsi que l'a relevé l'autorité intimée, l'art. 46 al. 13 LTVTC a été élaboré durant la période de la crise sanitaire, si bien que les conséquences économiques de cette situation sur les chauffeurs de taxis ne pouvaient être ignorées par le législateur. Par ailleurs, comme l'a jugé récemment le Tribunal fédéral, il n'apparaît 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 ont recouru à la location de celles-ci jusqu'au moment de l'adoption de la LTVTC, 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 permet ainsi d'éviter des abus consistant à devenir locataire d'une AUADP 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 et de court-circuiter l'ordre prévu dans la liste d'attente de ces autorisations. Or, dans le cas présent, le recourant a loué une AUADP le 31 août 2022, soit à une période où il devait s'attendre à l'interdiction d'une telle pratique. Contrairement aux chauffeurs de taxi qui étaient utilisateurs effectifs au moment de l'adoption de la loi, le recourant connaissait le risque qu'il prenait de perdre son outil de travail en raison de la restitution par son bailleur de l'AUADP. En tant qu'elle distingue ces situations, la loi échappe à toute critique. En outre, conformément à ce qui précède, il ne peut pas invoquer son « COVID long » comme étant un cas de rigueur (ATA/814/2024 précité consid. 2.6). Il s'ensuit que, faute d'avoir été titulaire d'une AUADP au moment déterminant du 28 janvier 2022 – date au demeurant confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 2C_690/2023 précité consid. 6) –, le recourant ne peut bénéficier du régime transitoire instauré par l'art. 46 al. 13 LTVTC, conformément à la jurisprudence de la chambre de ceans, dont il n'y a pas lieu de s'écarter (ATA/1327/2024 précité consid. 3.6 et les références citées).

E. 4

Invoquant les art. 27 et 36 al. 3 Cst., le recourant se plaint 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 du bénéfice d'une AUADP indispensable pour l'exercice de sa profession, sont intérêt privé à pouvoir continuer d'exercer celle-ci devant primer

E. 4.1

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 (ATF 150 I 120 consid. 4.1.1). 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 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 ; art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 150 I 120 consid. 4.1.1 ; 149 I 191 consid. 6 et 7.2).

E. 4.2

En l'espèce, l'art. 46 al. 13 LTVTC ne restreint pas la liberté économique du recourant, puisqu'une telle restriction résulte uniquement de l'art. 13 al. 3 et 9 LTVTC, 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, disposition qu'il ne critique pas. Le fait que l'art. 46 al. 13 LTVTC 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 de sa liberté économique. En effet, comme mentionné ci-dessus, la jurisprudence admet que le droit cantonal, en l'occurrence la LTVTC, 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 AUADP 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 AUADP puisque, comme déjà évoqué, il n'existe pas de droit acquis au maintien d'une telle autorisation. Enfin, bien qu'il mentionne dans son recours une violation du principe d'égalité de traitement entre concurrents, le recourant n'expose pas concrètement en quoi ce principe serait violé dans son cas, se limitant à évoquer de manière non étayée d'autres situations, notamment des chauffeurs de taxi qui disposeraient de plusieurs AUADP. Il n'indique toutefois pas de cas similaire au sien, à savoir qu'une AUADP aurait été octroyée par l'autorité intimée à un chauffeur postérieurement à l'adoption de la LTVTC, en application des dispositions transitoires de cette loi. Il convient en outre de 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 de profiter le plus longtemps possible de

l'ancien régime, plus favorable (ATF 149 I 291 consid. 5.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C/690/2023 précité consid. 7.3). Entièrement mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté.

E. 5

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

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