RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2033/2021-TAXIS **ATA/943/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 septembre 2021

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Pierre Bayenet, avocat

contre

SERVICE DE POLICE DU COMMERCE ET DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR

EN FAIT

1) Le 23 mai 2006, le département de l'économie et de la santé, devenu le département de l'économie et de l'emploi, a autorisé Monsieur A_____ à exploiter un service de limousine, avec la plaque d'immatriculation GE 1_____, moyennant le paiement de la taxe unique de CHF 82'500.-.

2) À la suite de l'arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 du Tribunal fédéral, la taxe a été ramenée à CHF 40'000.-, de sorte que le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) a remboursé la somme de CHF 42'500.- à M. A_____.

3) Le 29 août 2017, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31), le PCTN a remis à M. A_____ une nouvelle autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) et une nouvelle carte professionnelle.

4) Par courrier du 6 mai 2021, M. A_____ a requis le remboursement de la somme de CHF 40'000.-. Il espérait que sa requête pouvait être prise en considération malgré son retard.

5) Par décision du 12 mai 2021, le PCTN a rejeté la demande de restitution, au motif qu'elle était formée après l'échéance du délai de trois ans prévu à cet effet.

6) Par acte expédié le 11 juin 2021 à la chambre administrative de la Cour de justice, M. A_____ a recouru contre cette décision, dont il a demandé l'annulation. Il a conclu à l'annulation de l'art. 46 al. 4 LTVTC et de l'art. 62 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01) ainsi qu'à la restitution de la somme de CHF 40'000.- avec intérêts à 5% dès le 6 mai 2021.

L'adoption par le Grand Conseil de l'art. 46 al. 4 LTVTC et par le Conseil d'État de l'art. 62 RTVTC constituait des décisions. Celles-ci n'ayant pas été notifiées, ni le délai de recours ni le délai de péremption de l'art. 46 al. 4 LTVTC n'avaient commencé à courir. Le refus de lui restituer la taxe portait atteinte à son droit de propriété. Il ne contestait pas la base légale ni l'intérêt public de la réglementation, mais les modalités de l'indemnisation. Le délai de péremption de trois ans était une condition inadmissible. En matière d'expropriation matérielle, le droit prévoyait un délai de prescription de cinq ans. Il était de dix ans lorsque les administrés ne pouvaient avoir une perception directe de l'atteinte à leurs droits de propriété. La suppression du fonds taxi n'avait pas été visible pour le recourant. Il aurait dû être informé de ses droits par le PCTN. Le délai de péremption de trois ans était discriminatoire.

7) Le PCTN a conclu au rejet du recours.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la taxe unique avait été remplacée par une taxe annuelle, dont le recourant s'était acquitté dès 2017. En outre, en raison de la nouvelle réglementation, des nouvelles cartes professionnelles et AUADP avaient dû être établies, nécessitant le passage des chauffeurs dans les locaux du PCTN, qui s'était tenu à disposition pour répondre à leurs questions, qui se rapportaient souvent au sort réservé à la taxe unique, ce qui était compréhensible vu son montant. Le recourant ne pouvait donc ignorer le changement de loi. Par ailleurs, un « publipostage », à savoir un envoi de courriers de masse, avait eu lieu le 29 juin 2017, informant les chauffeurs de taxis de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et de la nécessité de se présenter au PCTN pour obtenir la nouvelle carte professionnelle et les AUADP. Enfin, la demande de restitution consistait à remplir un formulaire et produire une copie d'une pièce d'identité et du versement de la taxe. À l'exception du recourant et d'un autre chauffeur, qui avait à dessein renoncé à réclamer le remboursement de la taxe unique, tous les chauffeurs en avaient formé la demande.

8) Le recourant a renoncé à répliquer.

9) 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) En premier lieu, il convient de relever qu'en tant que le recourant soutient que l'adoption de l'art. 46 al. 4 LTVTC et de l'art. 62 RTVTC constitue des décisions, qui auraient dû lui être notifiées, il ne peut être suivi.

En effet, les dispositions qu'il conteste ne constituent pas des décisions individuelles, susceptibles de recours. Ces dispositions sont générales et abstraites et visent l'ensemble des administrés se trouvant dans la même situation ; elles ne créent pas à l'égard du recourant en particulier des droits ou obligations. Ce dernier a d'ailleurs dû requérir de la part de l'autorité intimée une décision le concernant en particulier relative à sa prétention en restitution du solde de la taxe unique.

Cette décision est susceptible d'un recours devant la chambre de céans, qui peut, dans ce cadre, procéder au contrôle concret des dispositions en question.

3) La décision porte sur le refus de restituer au recourant le solde de CHF 40'000.- de la taxe unique, dont il s'est acquitté en 2007.

a. Selon l'art. 11 de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30), l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant était délivrée lorsqu'elle satisfaisait à un certain nombre de conditions, dont celle de se voir délivrer un permis de service public (art. 11 let. b LTaxis). Le nombre de permis de service public était limité en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public, notamment des stations de taxis et des voies réservées aux transports en commun et un bon fonctionnement des services de taxis (art. 20 LTaxis).

Selon l'art. 21 al. 4 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant au sens de l'art. 11 LTaxis était délivrée contre le paiement d'une taxe unique affectée à un fonds constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis. Ce fonds était géré par le département ou par les milieux professionnels dans le cadre d'un contrat de prestations. Aux termes de l'art. 21 al. 5 LTaxis, le requérant qui ne payait pas la taxe dans le délai imparti par le département était biffé de la liste d'attente, mais pouvait se réinscrire.

Le Conseil d'État déterminait les modalités de gestion du fonds et fixait le montant de la taxe de manière à ce que, en fonction de la rotation des permis, les détenteurs qui cessaient leur activité percevaient un montant compensatoire au moins égal à CHF 40'000.-. La taxe était égale ou supérieure au montant compensatoire et son montant maximum fixé par le Conseil d'État (art. 21 al. 6 LTaxis).

Le Conseil d'État, se fondant sur les art. 21 al. 6 et 22 al. 4 LTaxis ainsi que sur le préavis donné par les milieux professionnels, a arrêté la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public ainsi que le montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un permis de service public, à CHF 82'500.-. Cet arrêté a été annulé par le Tribunal fédéral le 18 juin 2011 (arrêt 2C_609/2010). Examinant les conséquences de cette annulation, la chambre de céans a considéré que la perception de la taxe unique pouvait se fonder sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, qui fixait son montant à CHF 40'000.- (ATA/187/2015 du 17 février 2015 consid. 7).

b. Le 1er juillet 2017 sont entrés en vigueur la LTVTC et le RTVTC qui ont abrogé respectivement la LTaxis et son règlement d'exécution du 4 mai 2005 (art. 40 LTVTC et 53 RTVTC). Le nouveau droit n'exige plus le paiement d'une taxe unique pour acquérir une autorisation d'usage accru du domaine public.

À titre de règle transitoire, il a été prévu que tout exploitant de taxi qui a payé une taxe unique pour obtenir un permis de service public au sens de la

LTaxis, a le droit de percevoir un montant compensatoire égal, en valeur nominale, au montant de la taxe unique qu'il a effectivement payée, déduction faite des éventuels remboursements partiels déjà effectués par le département (art. 46 al. 3 LTVTC).

Le but de l'art. 46 al. 3 LTVTC ne vise qu'à garantir l'égalité de traitement entre les exploitants de taxi ayant dû payer une taxe unique selon la LTaxis et les autres, lors de l'entrée en vigueur de la LTVTC. Les travaux préparatoires précisent que dans l'esprit de la loi, cet article ne vise qu'à permettre de « rembourser », lors de l'entrée en vigueur de la LTVTC, les chauffeurs ayant contribué au fonds de taxi selon la LTaxis (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 - LTVTC -, PL 11709-A et PL 11710-A, p. 346). L'art. 46 al. 3 LTVTC vise donc uniquement à régler le sort de la taxe unique versée sous l'empire de l'ancien droit par des exploitants de taxi ou des entreprises de taxi lorsque ces derniers, encore en exercice, n'ont pas pu la récupérer sous l'empire de l'ancien droit et ne possèdent qu'une expectative (ATA/869/2018 du 28 août 2018 consid. 3 et les références citées).

La perception du montant compensatoire aux conditions de l'al. 3 nécessite de la part du requérant le dépôt d'une demande écrite auprès du département, au plus tard dans les trois ans après l'entrée en vigueur de la LTVTC, sous peine de péremption. Il appartient au requérant d'apporter tous les éléments de preuve permettant de déterminer la quotité de la taxe unique payée. Le paiement du montant compensatoire s'opère dans un délai de douze mois suivant la date du dépôt de la requête (art. 46 al. 4 LTVTC). La requête doit être faite au moyen de la formule officielle ad hoc publiée sur le site Internet du service, dûment complétée et signée ; les éléments de preuve permettant de déterminer le montant à restituer doivent être joints à l'appui de la requête (art. 62 al. 1 dernière phrase RTVTC).

Selon les travaux préparatoires, (consultables sous https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11710A.pdf), le délai de péremption a été réduit à trois ans afin de clore dans un délai raisonnable la provision constituée en vue des remboursements à opérer. Après ces trois ans, le fonds taxis serait supprimé. Les sommes versées par les 475 chauffeurs ayant contribué au fonds des taxis avaient été provisionnées dans les comptes 2015. Il s'agissait au total de 16.5 millions. Lors de l'entrée en vigueur du projet de loi, les remboursements auraient lieu dans les trois ans, même si les chauffeurs ne quittaient pas la profession ; ce point ayant été très important pour les associations professionnelles (p. 344 à 347).

c. Le juge administratif n'a pas à examiner d'office la question de la prescription des prétentions qu'un particulier fait valoir contre l'État, lorsque ce dernier, consciemment ou par omission, n'a pas soulevé l'exception de

prescription ; en revanche, la question de la péremption doit toujours être examinée d'office (ATF 101 Ib 348). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les prétentions de droit public sont soumises en principe à la prescription, même en l'absence de disposition légale expresse, aussi bien s'il s'agit des prétentions de la collectivité envers les particuliers que dans le cas inverse (ATF 105 Ib 6 ; 101 Ia 21 consid. 4a et les arrêts cités). En l'absence de réglementation spéciale, le délai de cinq ans est souvent appliqué à la prescription des créances de droit public (ATF 126 II 54 consid. 7 ; 122 II 26 consid. 5 ; 116 Ia 461 consid. 2).

La péremption, qui entraîne l'extinction de la créance, intervient lorsque le créancier n'a pas effectué certains actes dans le délai imparti (Pascal PICHONNAZ in Luc THÉVENOZ/Franz WERRO, Commentaire romand, Code des obligations I, 2ème éd., 2012, n. 6 ad art. 127). Comme la prescription, elle a en particulier pour but de protéger l'intérêt public à la sécurité juridique et la paix sociale. Elle protège l'intérêt du débiteur contre des prétentions qui n'existent plus. Elle doit favoriser un comportement diligent du créancier au regard du fait que le débiteur doit provisionner les dettes et doit pouvoir rapidement savoir ce qu'il en est d'une prétention qui n'a pas été exigée (Pascal PICHONNAZ, op. cit., n. 2 et 3 ad art. 127).

d. L’art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) garantit la propriété et prévoit qu’une pleine indemnité est due en cas d’expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Comme tout droit fondamental, la propriété, garantie par l'art. 26 Cst., ne peut être restreinte qu'aux conditions de l'art. 36 Cst. La restriction doit donc reposer sur une base légale – respectivement sur une loi au sens formel si la restriction est grave – (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3).

4) En l’espèce, il n’est pas contesté que le recourant a requis le versement du montant compensatoire plus de trois ans après l’entrée en vigueur de la LTVTC. Il avait d’ailleurs mentionné dans sa requête le retard de celle-ci.

Il ne conteste – à juste titre – pas non plus que le délai de péremption de trois ans prévu par l’art. 46 al. 4 LTVTC repose sur une base légale et répond à un intérêt public. Il soutient en revanche que le délai de péremption porterait une atteinte à son droit de propriété du fait qu'il serait trop bref.

La jurisprudence dont il se prévaut a trait à des situations où – contrairement au présent cas – le droit ne prévoit pas de délai de prescription et où, pour des raisons de sécurité du droit, il faut en fixer un par voie jurisprudentielle, en s'inspirant notamment des délais de prescription existant dans des domaines proches de ceux traités et en examinant si les intéressés pouvaient d'emblée saisir

les conséquences des restrictions à leur droit de propriété résultant de la modification de la loi (ATF 108 Ib 334 consid. 5b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_460/2014 du 16 mai 2014). En l'occurrence, le législateur a fixé un délai de péremption, de sorte que la jurisprudence invoquée ne trouve pas application.

En outre et contrairement à la jurisprudence précitée, l'étendue de la créance du recourant et, donc, l'atteinte alléguée à son droit de propriété, était dès le changement de la loi aisément déterminable. Sa créance correspondait, en effet, à la différence entre le montant de CHF 82'500.- versé initialement et la somme de CHF 42'500.- que l'État lui avait restituée en 2013.

Par ailleurs, le changement de régime relatif à la taxe en question était radical. À compter du 1er juillet 2017, la taxe unique a été abrogée et remplacée par la taxe annuelle. Le PCTN a indiqué, sans être contredit, que le recourant s'est régulièrement acquitté de la taxe annuelle. En outre, il est notoire que le changement de loi a beaucoup préoccupé le milieu professionnel des chauffeurs de taxi et trouvé un large écho dans la presse. En raison du changement de loi, le recourant avait d'ailleurs dû se présenter personnellement au PCTN pour renouveler sa carte professionnelle et son AUADP, ce qu'il a fait. Ces éléments tendent à contredire l'affirmation du recourant selon laquelle il ignorait la modification légale concernant la taxe unique survenue en 2017 et, notamment, qu'il devait en réclamer le remboursement dans un certain délai.

Comme exposé plus haut, la limitation à trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du droit de demander le remboursement de la taxe unique est justifiée par la nécessité de constituer une provision dans le budget de l'État, étant précisé que le fonds de taxi devait être supprimé trois ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Enfin, les modalités pour réclamer le remboursement de la taxe unique étaient simples : il suffisait de remplir le formulaire de deux pages et demie de la requête en restitution et d'y annexer copie d'une pièce d'identité et de la preuve du paiement de la taxe et d'un éventuel remboursement partiel.

Au vu de ce qui précède, il n'apparaît pas que le délai de péremption de trois ans viole le droit constitutionnel garantissant la protection de la propriété.

Par ailleurs, contrairement à ce que fait valoir le recourant, aucun élément ne permet de retenir une inégalité de traitement. En particulier, il n'expose pas ni même n'allègue que d'autres chauffeurs de taxi ayant réclamé le remboursement de la taxe unique hors délai en auraient obtenu la restitution. Il apparaît, au demeurant, qu'à part un chauffeur de taxi, l'ensemble des chauffeurs de taxi avaient réclamé la restitution du montant dans le délai légal. De même, le choix du législateur de prévoir un délai de péremption plutôt que de prescription n'établit aucune inégalité de traitement. En effet, ce choix est opposable à

l'ensemble des chauffeurs de taxi s'étant, comme le recourant, acquittés d'une taxe unique avant le changement de la loi en 2017.

En tous points infondé, le recours sera rejeté.

5) Vu l'issue du litige, le recourant s'acquittera d'un émolument de CHF 500.- et ne peut se voir allouer d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours formé le 11 juin 2021 par Monsieur A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 12 mai 2021 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Monsieur 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), 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 Pierre Bayenet, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, MM. Verniory, Chenaux et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
J. Poinsot	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :