

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2214/2018-TAXIS

ATA/60/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 janvier 2019

dans la cause

A_____ SA

représentée par Me Jacques Roulet, avocat

contre

DIRECTION GÉNÉRALE DES TRANSPORTS

EN FAIT

- 1) Dans le courant de l'année 2011, conscient des difficultés de mobilité rencontrées par les personnes en situation de handicap, le Conseil d'État a chargé la direction générale des transports (ci-après : DGT), d'effectuer une analyse des solutions trouvées dans les autres cantons.

Sur la base de celle-ci, le Grand Conseil a adopté, le 4 octobre 2013, la loi modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, par laquelle était introduit le nouvel art. 8A de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05), prévoyant que les véhicules affectés au transport professionnel de personnes handicapées pouvaient à certaines conditions circuler sur les voies réservées au bus, munies du marquage « taxi ».

L'ancienne loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (aLTaxis-H 1 30) était également modifiée par l'ajout d'un cas d'exception pour faire échapper le transport professionnel de personnes handicapées à son application.

Afin de déterminer le cercle des ayants droits, une concession devait être délivrée par la DGT. Celle-ci était matérialisée sous la forme d'une vignette ronde et de couleur violette à coller sur le véhicule. Figuraient sur ce macaron le pictogramme réservé aux personnes handicapées pour désigner le type de transport effectué, ainsi que les inscriptions en toutes lettres « bus » et « taxi » pour identifier les voies de circulation autorisées.

- 2) Le 19 mars 2018, le conseil des milieux professionnels du taxi, notamment de A_____ SA (ci-après : A_____), a écrit à la DGT.

Les macarons délivrés et permettant d'identifier les véhicules sérigraphiés autorisés à faire usage des voies de bus, comprenaient les mots, « bus » et « taxi ». Une confusion se créait alors. Des usagers pensaient avoir à faire à un taxi ou à l'inverse, des transporteurs professionnels de personnes handicapées s'arrogeaient indûment la qualité de taxi.

Pour identifier ces véhicules, il n'était pas nécessaire que le macaron comporte le mot « taxi ». Celui-ci était réservé aux seules voitures immatriculées dans cette catégorie.

Pour ces motifs, le macaron devait être rapidement modifié.

- 3) Le 13 avril 2018, le service juridique de la DGT a refusé de modifier le macaron, qui était conforme au droit.

Aucune confusion ne pouvait exister entre le logo officiel des voitures de taxi et le macaron délivré aux transporteurs professionnels de personnes handicapées. En effet, ce dernier était de forme ronde, d'un coloris autre que jaune et d'un contenu et d'une typologie dissemblables. Il était positionné de façon visible sur la vitre arrière ou la vitre arrière latérale gauche du véhicule et non sur la portière comme requis pour les voitures de taxi.

L'enseigne « taxi » faisait partie des signes distinctifs et des équipements dont devaient être munis les taxis et n'était autre que l'enseigne lumineuse qui devait être fixée sur le toit du véhicule. Dès lors, aucune confusion entre les véhicules transportant professionnellement des personnes handicapées et les voitures de taxis ne saurait à l'évidence exister.

- 4) Le 23 avril 2018, le conseil des milieux professionnels du taxi a réitéré la demande de ses mandants de voir le macaron modifié. À défaut, une décision sujette à recours devait être rendue.

En pratique, il existait un important risque de confusion et il était facile pour la DGT de modifier ce macaron.

- 5) Par décision du 29 mai 2018, adressée au conseil des milieux professionnels du taxi sans autre précision quant au destinataire de celle-ci, la DGT a maintenu sa position exprimée dans son courrier du 13 avril 2018 et a refusé d'entrer en matière sur une modification des macarons.

Le public ne pouvait être dupé, dans la mesure où les véhicules utilisés ne s'apparentaient pas aux taxis, lesquels faisaient l'objet d'une immatriculation spéciale, étaient munis d'une enseigne lumineuse, d'un compteur horokilométrique, etc.

- 6) a. Par acte du 29 juin 2018, le conseil des milieux professionnels du taxi a interjeté recours pour le compte de A_____ auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) concluant à l'annulation de la décision précitée, cela fait à ce qu'il soit dit que les macarons actuellement délivrés par la DGT n'étaient pas conformes au droit, qu'il soit ordonné à la DGT qu'elle modifie les macarons délivrés pour que le mot « taxi » n'y apparaisse plus et qu'elle retire de la circulation les macarons comportant le mot « taxi ». Les conclusions étaient prises sous suite de frais et dépens.

En refusant de modifier le libellé de ces macarons, la DGT maintenait une situation non conforme au droit en permettant à des véhicules n'ayant pas la qualité de taxi de disposer d'une enseigne réservée à ceux-ci.

Cette violation de la loi ne se justifiait par aucun intérêt public. Le chauffeur d'un véhicule spécialisé dans le transport de personnes handicapées n'avait pas besoin que cette dénomination figure sur son véhicule pour connaître les voies

qu'il était en droit d'emprunter et les autorités n'avaient en aucun cas besoin que ce mot figure sur ce type de macaron pour pouvoir les identifier.

L'inscription du mot « taxi » sur les macarons était également contraire aux principes de la liberté économique, de l'égalité de traitement entre concurrents, et de la proportionnalité.

En effet, les chauffeurs et exploitants bénéficiant de la dénomination « taxi » devaient répondre à de strictes exigences prévues par la loi, auxquelles les bénéficiaires des concessions n'étaient pas soumis.

La mention du mot taxi sur le macaron n'était aucunement indispensable. Une simple vignette portant un pictogramme spécifique ou la mention « transport spécial » suffisait à permettre aux autorités de reconnaître ces véhicules. La situation permettait aux véhicules spécialisés d'entrer en concurrence directe avec les taxis autorisés, en se prévalant d'une appellation pourtant protégée.

Ces macarons entretenaient une confusion dans l'esprit des usagers des services de transport de personnes. Les clients usuels des transporteurs professionnels étaient en effet peu au fait des subtilités législatives et n'avaient objectivement aucune raison de savoir que des véhicules comportant une enseigne « taxi » n'en étaient pas. Cette confusion pourrait ne pas être dommageable, si les entreprises dont les véhicules étaient porteurs de ce macaron n'effectuaient que du transport spécialisé de personnes handicapées, mais elle avait démontré que nombre de ces entreprises offraient également des services assimilables à des voitures de transport avec chauffeur.

La confusion ainsi créée était encore renforcée par la pratique du département qui avait admis octroyer de tels macarons à des véhicules non spécialement équipés, au motif que ceux-ci pouvaient être destinés aux handicapés mentaux, étant rappelé que les chauffeurs de taxis autorisés avaient l'obligation d'accepter les courses provenant de personnes en situation de handicap et qu'ils étaient formés pour cela.

Enfin, la bonbonne bleue que certains de ces véhicules arboraient et qui était d'ailleurs dépourvue de toute base légale alimentait également la confusion.

b. A l'appui de son recours, A_____ a notamment produit plusieurs extraits du registre du commerce genevois concernant des sociétés spécialisées dans le transport de personnes. Ces pièces ainsi que l'ensemble de celles produites seront reprises en tant que de besoin dans la partie en droit ci-après.

7) Dans ses observations du 3 septembre 2018, la DGT a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

À fin août 2018, trente-cinq concessions avaient été délivrées pour quatre cent dix-sept véhicules, pour une durée de cinq ans. Les macarons relatifs aux concessions délivrées en 2014 arrivaient à échéance le 31 décembre 2018 (deux cent trente et un macarons) et venaient de faire l'objet d'une réimpression pour les années 2019 à 2023.

Lors des modifications législatives, il avait été exigé que les véhicules soient équipés. Or, après l'adoption de la disposition précitée, la DGT avait constaté que des personnes handicapées ne souffraient pas nécessairement d'un mal physique, mais mental, ou de maladies telles que la personne ne pouvait se retrouver trop longtemps dans un véhicule. Face à cette réalité, et dans un souci d'intérêt public, la DGT avait décidé de délivrer des concessions, malgré le défaut d'équipement.

La DGT précisait toujours, non seulement dans la concession, mais également dans le courrier d'accompagnement, que l'utilisation des voies réservées au bus munies du marquage « taxi » était réservée aux véhicules transportant effectivement des personnes en situation de handicap.

La concession pouvait être retirée en cas de violation grave ou répétée de cette condition et de toutes celles y figurant. À ce jour, aucune concession n'avait subi ce sort.

- 8) Dans sa réplique du 4 octobre 2018, A_____ a persisté dans ses conclusions.

Selon la DGT, à la fin du mois d'août, trente-cinq concessions avaient été délivrées pour quatre cent dix-sept véhicules. Mille cent taxis officiels se répartissaient le marché du canton. Dès lors, sauf à considérer que plus d'un genevois sur quatre souffrait d'un handicap nécessitant une prise en charge particulière, il apparaissait que le nombre d'autorisations délivrées était en totale disproportion avec les besoins réels des personnes en situation de handicap.

- 9) Le 8 octobre 2018, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (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) Au vu de ce qui suit, la question de la qualité pour agir de la recourante, en tant qu'exploitant d'une centrale de taxi, souffrira de rester ouverte.

- 3) Selon l'art. 8A LaLCR, les véhicules sérigraphiés et spécialement équipés, affectés au transport professionnel de personnes handicapées, au bénéfice d'une concession délivrée par le département, sont autorisés à utiliser les voies réservées aux bus munies du marquage « taxi », à condition qu'ils transportent effectivement une ou plusieurs personnes handicapées.
- 4) L'aLTaxis a été abrogée lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC - H 1 31) le 1^{er} juillet 2017.
- a. La LTVTC a notamment pour but de garantir que l'activité des transporteurs est conforme aux exigences de la sécurité publique, de l'ordre public, du respect de l'environnement, de la loyauté dans les transactions commerciales et de la transparence des prix, ainsi qu'aux règles relatives à l'utilisation du domaine public, tout en préservant la liberté économique (art. 1 al. 3 LTVTC).
- b. Aux termes de l'art. 20 al. 1 LTVTC, tout taxi est muni en permanence d'un équipement composé :
- a) d'un compteur horokilométrique ou d'un dispositif reconnu pour calculer le prix des courses ;
- b) d'une enseigne lumineuse « taxi » fixée sur le toit de la voiture et comportant des témoins lumineux permettant d'indiquer si le taxi est libre ou occupé ainsi que le tarif ;
- c) d'un logo officiel distinctif sur chaque côté de la voiture ;
- d) d'un système de paiement par carte bancaire ;
- e) d'un dispositif permettant d'établir des quittances.
- c. Selon l'art. 21 al. 1 LTVTC, l'enseigne « taxi » est réservée aux seules voitures immatriculées dans cette catégorie.
- 5) L'art. 31 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) prévoit que les voitures de taxis immatriculées à Genève se distinguent par des numéros d'immatriculation qui leur sont spécialement dédiés. Elles doivent être munies du logo officiel, tel que défini à l'annexe au présent règlement. Le logo peut être imprimé notamment sur support autocollant ou magnétique (al. 1). Le logo peut être utilisé par les titulaires d'une autorisation d'usage accru du domaine public à des fins publicitaires propres, notamment pour la création de cartes de visites (al. 2). L'utilisation du logo par une personne non titulaire d'une autorisation d'usage accru du domaine public est strictement interdite (al. 3). Les voitures de taxis doivent être équipées : a) d'un compteur horokilométrique ou d'un dispositif alternatif reconnu au sens de l'art. 28 al. 2; b) d'une enseigne lumineuse « taxi »

fixée sur le toit agréée par le service; c) d'un système de paiement par carte bancaire; d) d'un dispositif permettant d'établir les quittances (al. 4).

- 6) Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées).

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/569/2015 du 2 juin 2015 et les arrêts cités).

- 7) Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 142 V 316 consid. 6.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_774/2014 du 21 juillet 2017 consid. 9.1 ; ATA/610/2017 du 30 mai 2017 ; Vincent MARTENET, Géométrie de l'égalité, 2003, p. 260 ss).

- 8) L'art. 27 Cst. garantit la liberté économique, qui comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique privée et son libre exercice et protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 135 I 130 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 4.1 ; 2C_32/2015 du 28 mai 2015 consid. 5.1).

Une restriction à cette liberté est admissible, aux conditions de l'art. 36 Cst. Toute restriction doit ainsi se fonder sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3). Sous l'angle de l'intérêt public, sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale, ainsi que les mesures

dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (art. 94 al. 1 Cst. ; ATF 140 I 218 consid. 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_138/2015 précité consid. 4.1).

- 9) En l'espèce, le macaron délivré aux véhicules spécialisés est un autocollant de forme ronde, de couleur violette, devant être collé sur la vitre arrière du véhicule idéalement. Il contient le pictogramme destiné aux personnes handicapées, mais également les mots « bus » et « taxi », afin de définir les voies pouvant être utilisées par les chauffeurs titulaires d'une concession. Ce macaron se distingue clairement des signes distinctifs devant équiper les voitures de taxi, celles-ci devant être notamment munies d'une enseigne lumineuse « taxi », fixée sur leur toit et d'un logo officiel distinctif sur chaque côté de la voiture. Ainsi, s'agissant des signes visuels arborés par les deux catégories de véhicules, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'aucune confusion ne pouvait être créée chez les utilisateurs.

Si la loi et son règlement prévoient que tout taxi doit être en permanence équipé d'une enseigne lumineuse « taxi », elle ne réserve pas cette appellation. L'utilisation des mots « taxi » et « bus » sur l'autocollant accompagnant la concession se justifie par un intérêt public, soit celui d'indiquer que les véhicules arborant celui-ci sont autorisés à utiliser les voies réservées au bus et au taxi. Ces voitures sont toutefois soumises à une condition réglementaire supplémentaire, puisqu'elles ne peuvent emprunter ces voies réservées uniquement lorsqu'elles transportent une personne souffrant d'un handicap. Si tel n'est pas le cas et que le chauffeur emprunte les voies réservées, il risque d'être sanctionné par le retrait de la concession.

Si les deux catégories de véhicules ne peuvent être confondues, il sera également précisé que les chauffeurs n'exercent pas la même profession. En effet, les conducteurs de taxis répondent à une demande de transport individuel, alors que les titulaires des concessions répondent aux besoins spécifiques de la population souffrant d'un handicap. Les conditions de transport ainsi que les tarifs sont différents. Par conséquent, l'autorité intimée ne viole ni le principe d'égalité de traitement, ni la liberté économique, en inscrivant sur l'autocollant joint à la concession le mot « taxi ». Cette enseigne ne crée pas d'entrave à la libre concurrence et ne favorise pas les professionnels au bénéfice d'une concession au détriment des chauffeurs de taxi.

Enfin, le principe de la proportionnalité est également respecté. En effet, il apparaît justifié d'apposer le terme « taxi » sur les véhicules autorisés à emprunter les voies réservées aux taxis officiels, afin de faciliter le contrôle des voitures empruntant celles-ci. Bien qu'une vignette officielle, mais libellée différemment,

pourrait également remplir ce rôle, il n'apparaît pas justifié de rappeler tous les véhicules munis de la vignette contestée, et d'en imprimer de nouvelles, dès lors qu'en l'absence de risque de confusion, une telle dépense est disproportionnée.

Contrairement à ce que soutient la recourante, le fait qu'aucune concession n'ait à ce jour été retirée, ne signifie pas que les contrôles ne sont pas effectués, mais bien que la législation apparaît être respectée.

Il sera encore précisé que les entreprises bénéficiaires des concessions peuvent être autorisées à pratiquer d'autres types de transports, comme par exemple celui des écoliers, et le fait qu'elles pratiquent ces activités en parallèle ne signifient pas qu'elles violent les conditions des concessions.

Quant à la statistique opérée par la recourante dans sa réplique du 4 octobre 2018, elle n'est pas pertinente, étant précisé que sur les quatre cent dix-sept véhicules bénéficiaires des trente-cinq concessions, tous ne sont pas en service au même moment et ne prennent pas nécessairement en charge une personne souffrant d'un handicap. Les personnes handicapées doivent pouvoir, comme tout un chacun, avoir un accès libre à un service de transport individuel en tout temps. Celui-ci est assuré grâce à l'octroi d'un certain nombre de concession.

Pour ces motifs, la décision attaquée est conforme au droit et sera par conséquent confirmée.

- 10) Les autres problématiques abordées par la recourante dans ses écritures, soit l'enseigne lumineuse de couleur bleue placée sur certains véhicules d'une entreprise privée, de même que les bonbonnes utilisées par la société B _____ sont exorbitantes au présent litige.
- 11) En tout point mal fondé, le recours sera rejeté, en tant qu'il est recevable.

La recourante, qui succombe, sera astreinte au paiement d'un émolument de CHF 1'500.-. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au département, qui a agi par son service juridique (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/454/2017 du 25 avril 2017).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 29 juin 2018 par A _____ SA contre la décision de la direction générale des transports du 29 mai 2018 ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge de A_____ SA ;

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

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 Jacques Roulet, avocat de la recourante, ainsi qu'à la direction générale des transports.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mmes Krauskopf et Junod, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :