

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/245/2024-TAXIS

ATA/876/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juillet 2024

2^{ème} section

dans la cause

A_____

représentée par Me Pierre KOBEL, avocat

recourante

contre

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

intimé

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ (ci-après : la A_____) est une société A_____ inscrite au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC), où elle a son siège. Son but statutaire est d'assurer un service de transport par taxi, d'exploiter, au profit de ses membres une centrale de diffusion d'ordres de course permettant de rationaliser le travail et d'offrir le meilleur service possible à la clientèle, de favoriser et améliorer les conditions de travail des coopérateurs ainsi que de défendre et soutenir ses membres.
- b.** B_____ SA (ci-après : B_____) est une société anonyme également inscrite au RC, avec siège à Genève, dont le but statutaire est l'exploitation d'une centrale de taxis ainsi que l'acquisition d'appareils et de matériel s'y rapportant.
- B.** **a.** Par courriel du 25 février 2021, la A_____ a demandé au conseiller d'État en charge du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, devenu depuis lors le département de l'économie et de l'emploi (ci-après, respectivement : le conseiller d'État et le département), de faire retirer la publicité au nom de B_____ apposée sur les bornes désaffectées sises aux emplacements de stationnement réservés aux taxis (ci-après : les bornes) et de la remplacer par la seule appellation « taxi », en vue d'éviter toute confusion.
- b.** Le 28 avril 2021, le conseiller d'État lui a répondu que cette question serait discutée au sein de la commission compétente, dès lors que lesdites bornes se trouvaient sur la voie publique.
- c.** Les 15 octobre et 9 novembre 2021, la A_____ a réitéré sa demande auprès de la nouvelle conseillère d'État en charge du département (ci-après : la conseillère d'État).
- d.** Le 30 novembre 2021, la conseillère d'État a informé la A_____ qu'une réflexion globale était en cours, dans le cadre de laquelle le point qu'elle soulevait serait intégré.
- e.** Le 9 décembre 2021, la A_____ a requis de la conseillère d'État l'enlèvement de toutes les bornes, voire des publicités y figurant, au motif que la législation en matière de taxis ne prévoyait pas d'encarts publicitaires aux places de stationnement pour des centrales de taxis, et encore moins pour une entreprise au préjudice de ses concurrentes.
- f.** Le 24 janvier 2022, la conseillère d'État a répondu à la A_____ qu'une suite favorable serait donnée à sa requête, dès lors que la présence d'autocollants de B_____ sur les bornes ne se justifiait plus, aucune base légale ni aucun document ne réglementant leur usage. Bien que la compétence de faire cesser une telle pratique appartînt aux communes, sous l'angle de l'affichage sur l'espace public, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN),

en sa qualité d'autorité cantonale de contrôle, s'emploierait à faire remplacer les autocollants concernés par des autocollants neutres portant l'appellation « taxi ».

g. Le 28 janvier 2022, la A_____ a indiqué à la conseillère d'État que l'affichage sur les bornes était illicite depuis une trentaine d'années et que les taxis qui lui étaient affiliés avaient payé leur redevance sans accès à de tels avantages.

h. Le 2 mars 2022, la conseillère d'État a expliqué à la A_____ que, d'après les informations recueillies, les services compétents de la Ville de Genève (ci-après : la ville) interviendraient pour régler la situation.

i. Le 6 mai 2022, la A_____ a invité la conseillère d'État à faire respecter ses engagements, les publicités étant toujours présentes sur les bornes.

j. Le 27 mai 2022, la conseillère d'État lui a répondu que la ville était compétente en matière d'affichage sur son espace public.

k. Le 22 décembre 2023, la A_____ a requis du PCTN qu'il mette B_____ en demeure de procéder à l'enlèvement immédiat des réclames figurant sur les bornes.

l. Le 8 janvier 2024, le PCTN a répondu à la A_____ que la compétence en matière d'affichage sur l'espace public était exclusivement communale. La loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 28 janvier 2022 (LTVTC - H 1 31) n'interdisait pas qu'un diffuseur de courses fasse de la promotion par voie d'affiches, laquelle devait néanmoins respecter la réglementation en la matière. Si la commune n'imposait pas à un diffuseur de respecter les règles fixées par la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR – F 3 20), la LTVTC ne permettait pas à ses services ou à n'importe quelle autre autorité cantonale de le faire de manière subsidiaire.

C. a. Par acte du 23 janvier 2024, la A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours pour déni de justice, concluant principalement, à l'enlèvement immédiat des publicités au nom de B_____ apposées sur les bornes téléphoniques désaffectées sises aux emplacements de stationnement réservés aux taxis, subsidiairement au renvoi du dossier au département pour qu'il enjoigne à B_____ d'enlever lesdites publicités.

Elle disposait de la qualité pour recourir, dès lors qu'elle était touchée dans ses intérêts personnels et directs qui se distinguaient de l'intérêt général. Ses arguments seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

La LTVTC n'autorisait aucune publicité particulière aux emplacements de stationnement qu'elle définissait, puisque ceux-ci étaient ouverts à tous les taxis et qu'aucune entreprise ne pouvait en tirer un avantage par rapport aux autres. Même si la question des emplacements de taxis et la publicité qui y était faite ne relevait pas de la LPR, il n'en demeurait pas moins que les autorités communales devaient agir en présence d'une violation de cette loi, le cas échéant par l'intervention du Conseil d'État en cas d'inaction des communes. Le département pouvait également prendre des mesures à l'encontre de l'entreprise de diffusion de courses qui

contrevenait à la LTVTC. Il était au demeurant choquant que B_____ continue à apposer et mettre à jour des autocollants publicitaires sur les bornes. Le refus des autorités de mettre en œuvre les mesures prévues par la loi, et ce depuis trois ans, ne pouvait se comprendre que comme le fruit d'une connivence avec B_____ et était constitutif d'un déni de justice.

b. Le 23 janvier 2024, la A_____ a également déposé un recours pour déni de justice, enregistré sous cause n° A/275/2024, auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), dirigé contre la ville, dans le cadre duquel elle reprenait les mêmes conclusions.

c. Le 26 février 2024, le PCTN a conclu au rejet du recours.

Ni la LTVTC ne la LPR ne lui permettaient d'ordonner à des tiers le retrait de leurs publicités apposées sur l'emplacement ou à proximité des stations de taxi, pas plus que lesdites loi ne l'autorisaient à remettre en état les stations de taxi en retirant directement les publicités litigieuses. En effet, seule la commune du lieu de situation du procédé de réclame pouvait en ordonner le retrait, l'intervention du Conseil d'État, et non pas de l'autorité administrative, étant subsidiaire. Dans ce cadre, la conseillère d'État avait déjà interpellé la ville à ce sujet. Par ailleurs, à la suite de l'entrée en vigueur de la LTVTC, l'autorité cantonale compétente pour aménager les stations de taxi était celle en charge du transport et de la mobilité.

d. Le 14 mars 2024, la A_____ a persisté dans son recours et a, le 21 mars 2024, transmis à la chambre administrative la réponse de la ville dans la cause n° A/275/2024 pendante devant le TAPI.

e. Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

f. Par jugement JTAPI/575/2024 du 13 juin 2024 rendu dans la cause n° A/275/2024, le TAPI a déclaré irrecevable le recours pour déni de justice interjeté par la A_____.

EN DROIT

1. Aux termes de l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative.
2. La recourante se plaint d'un déni de justice au motif que l'autorité intimée n'aurait pas mis B_____ en demeure de procéder à l'enlèvement immédiat des publicités apposées sur les bornes désaffectées sises aux emplacements de stationnement réservés aux taxis.

2.1 Selon l'art. 62 al. 6 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA. Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA).

Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATF 135 I 6 consid. 2.1).

2.2 Pour pouvoir se plaindre de l'inaction de l'autorité, encore faut-il que l'administré ait effectué toutes les démarches adéquates en vue de l'obtention de la décision qu'il sollicite (ATA/666/2024 du 4 juin 2024 consid. 2.1). Les conclusions en déni de justice sont irrecevables lorsque le recourant n'a pas procédé à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (ATA/1210/2018 du 13 novembre 2018 consid. 5c et 6).

Par ailleurs, en cas de recours contre la seule absence de décision, les conclusions ne peuvent tendre qu'à contraindre l'autorité à statuer (ATA/479/2024 du 16 avril 2024 consid. 3.1). En effet, conformément à l'art. 69 al. 4 LPA, si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives (ATA/373/2020 du 16 avril 2020 consid. 6a).

2.3 La reconnaissance d'un refus de statuer ne peut être admise que si l'autorité mise en demeure avait le devoir de rendre une décision ou, vu sous un autre angle, si le recourant avait un droit à en obtenir une de sa part (ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATA/666/2024 précité consid. 2.3). Au stade de l'examen de la recevabilité, la chambre de céans doit examiner si la décision dont l'absence est déplorée pourrait faire l'objet d'un recours devant elle au cas où ladite décision avait été prise et si le recourant disposerait de la qualité pour recourir contre elle (ATA/102/2024 du 30 janvier 2024 consid. 2.2).

3. Se pose au préalable la question de la qualité pour recourir de la recourante.

3.1 À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir. La jurisprudence a précisé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/737/2024 du 18 juin 2024 consid. 1.1).

3.2 Le recourant doit être touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 144 I 43 consid. 2.2). Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire proscrite en droit suisse (ATF 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_61/2019 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). Il faut donc que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 143 II 578 consid. 3.2.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_417/2018 du 13 décembre 2018 consid. 2 ; ATA/277/2023 du 21 mars 2023 consid. 5.2). Un intérêt purement théorique à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1).

Un intérêt seulement indirect à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée n'est pas non plus suffisant (ATF 138 V 292 consid. 4). La qualité pour recourir d'un tiers, qui n'est pas le destinataire de la décision attaquée, ne peut être admise que de façon très limitée. Elle suppose que le tiers soit lui-même atteint de manière particulière par le prononcé litigieux (ATF 139 II 279 consid. 2.2) ; il doit être touché directement, et non de manière indirecte ou médiate (ATF 135 I 43 consid. 1.4).

3.3 La jurisprudence considère que, dans une procédure non contentieuse, la seule qualité de plaignant ou de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise à la suite de la dénonciation et ne confère donc pas la qualité de partie dans cette procédure. En effet, ce type de procédure a pour but d'assurer l'exercice correct de l'activité soumise à surveillance dans l'intérêt public et non de défendre des intérêts privés des particuliers (ATF 135 II 145 consid. 6.1). Pour jouir d'une telle qualité, le dénonciateur doit non seulement se trouver dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais aussi pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_98/2023 du 14 juin 2023 consid. 6.4 ; ATA/176/2024 du 6 février 2024 consid. 2.2).

Dans ce cadre, dans le but d'exclure l'action populaire, les concurrents du bénéficiaire d'une autorisation n'ont pas qualité pour recourir du seul fait qu'ils

invoquent la crainte d'être exposés à une concurrence accrue ; une telle conséquence découle naturellement du principe de la libre concurrence. En vue de fonder sa qualité pour recourir, un concurrent doit établir l'existence d'un rapport particulièrement étroit et digne de protection avec l'objet du litige ; cette relation doit résulter de la législation applicable au fond. Un tel intérêt digne de protection est susceptible de se présenter dans les branches économiques qui sont gouvernées par des normes de politique économique ou par d'autres règles spécifiques ayant pour effet de placer les concurrents dans une telle relation particulièrement étroite les uns avec les autres. Un concurrent dispose également de la qualité pour recourir lorsqu'il fait valoir que d'autres concurrents bénéficient d'un traitement de faveur (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2). De surcroît, le seul intérêt des concurrents à ce que les règles générales soient correctement appliquées à toutes les entreprises ne leur confère pas non plus la qualité pour recourir (arrêt du Tribunal fédéral 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.6).

4. La LTVTC a pour objet de réglementer et de promouvoir un service de transport professionnel de personnes efficace, économique et de qualité (art. 1 LTVTC) et s'applique notamment aux chauffeurs de taxi et aux entreprises de diffusion de courses (art. 2 al. 1 let. a et d LTVTC), dont l'activité est soumise à autorisation préalable (art. 6 al. 1 LTVTC), les voitures utilisées dans le cadre de ces activités devant en outre être immatriculées conformément à la loi (art. 6 al. 2 LTVTC). Les voitures de taxi sont ainsi immatriculées au moyen de plage de numéros qui leur sont spécialement dédiées (art. 12 al. 1 LTVTC) et qui sont délivrées à une personne physique ou morale titulaire d'une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP ; art. 12 al. 2 LTVTC). Les AUADP sont limitées en nombre et en durée, en vue d'assurer un bon fonctionnement des services de taxis, par une utilisation optimale du domaine public et en vue de garantir la sécurité publique (art. 13 al. 1 LTVTC). Selon l'art. 20 LTVTC, tout taxi en service dispose d'un droit d'usage accru du domaine public lui permettant, aux endroits où la mention « Taxi » ou « Taxis exceptés » est spécifiquement indiquée (al. 1) : de s'arrêter aux stations de taxis dans l'attente de clients (let. a), d'utiliser les voies réservées aux transports en commun (let. b), d'emprunter les zones ou les rues dans lesquelles la circulation est restreinte (let. c). Tout taxi en service qui circule à l'allure normale du trafic et qui se fait héler par un client peut prendre celui-ci en charge, à condition que son arrêt n'entrave pas la circulation. Il lui est toutefois interdit de circuler dans le dessein de rechercher des clients (al. 3). L'art 30 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 19 octobre 2022 (RTVTC - H 1 31 01) précise les chauffeurs disposent de stations de taxis dont ils peuvent faire usage lorsqu'ils sont en service (al. 1). Ces stations sont aménagées conformément aux prescriptions de l'art. 109 al. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), dont l'application ressortit à l'autorité cantonale en matière de transport et mobilité, aux communes, respectivement aux propriétaires du lieu de situation des stations de taxi concernées (al. 4). Par ailleurs, en contrepartie de l'AUADP, son détenteur paie une taxe

annuelle de CHF 1'400.- au plus par autorisation (art. 36 al 1 LTVTC). L'art. 40 LTVTC prévoit les sanctions et l'art. 41 LTVTC les mesures administratives en cas de violation de la loi ou de son règlement d'application.

5. En l'espèce, la recourante demande au PCTN le prononcé d'une décision ordonnant à B_____ d'ôter la publicité apposée sur les bornes désaffectées des stations de taxis, au motif que ladite publicité serait illégale.

La recourante est une société de diffusion de course au sens de l'art. 5 let. d LTVTC, à savoir une entreprise qui sert d'intermédiaire entre le client et le transporteur par le biais de moyens de transmission téléphonique, informatique ou autres pour offrir au client l'accès au transporteur et pour transmettre à ce dernier une offre de course. Elle n'est pas titulaire d'une AUADP, au contraire des taxis qui lui sont affiliés, et ne saurait ainsi tirer un intérêt personnel et direct à recourir du fait que lesdits taxis, au bénéfice d'un droit d'utiliser les emplacements de stationnement et payant la même redevance que tous les taxis, ne seraient pas traités de manière égale par rapport aux autres taxis en raison de la publicité apposée sur les bornes, la recourante n'alléguant au demeurant pas interjeter un recours corporatif étant précisé qu'en telle hypothèse l'issue du recours ne serait pas modifiée.

La recourante soutient que la publicité illégale de B_____ donnerait à cette dernière un avantage concurrentiel déloyal, ce qui la placerait, en tant que dénonciatrice, dans une position différente de tout autre administré et la toucherait dans ses intérêts personnels et directs. Elle perd toutefois de vue que la LTVTC ne vise pas à protéger l'intérêt économique des concurrents, mais poursuit un but d'intérêt public, en instaurant un cadre à l'exercice de l'activité qu'elle réglemente. Ladite loi n'implique pas que toute entreprise qui dénonce un manquement d'un concurrent à l'autorité possède, en raison des seuls objectifs de la législation, un lien spécifique avec la procédure découlant de la dénonciation. La recourante ne peut par conséquent se prévaloir d'une relation spéciale avec l'objet de la contestation, qui porte sur la vérification du respect de la loi – pour autant que les manquements que la recourante allègue relèvent de l'application de la LTVTC, question qui peut en l'état rester indécise – par un concurrent.

À supposer que la décision à rendre ait été du ressort de l'autorité intimée, ce qui n'est pas établi au regard de l'art. 30 al. 4 RTVTC, la recourante n'en aurait pas été la destinataire, puisque ladite décision aurait été adressée à B_____. En tant que tiers, la recourante n'aurait pas non plus été admise à recourir, en l'absence d'une atteinte particulière à ses intérêts. Dans ce cadre, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle allègue que les chauffeurs de taxi qui lui sont affiliés seraient tentés de rejoindre B_____ en raison de la visibilité de sa publicité, puisqu'elle se limite à faire valoir une atteinte indirecte à ses intérêts, qui ne dépasse au demeurant pas le stade de l'hypothèse.

La recourante n'ayant par conséquent pas qualité pour recourir, elle ne saurait ainsi se plaindre d'un déni de justice.

Il s'ensuit que le recours est irrecevable.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 23 janvier 2024 par la A_____ pour déni de justice ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de la 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 de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Pierre KOBEL, avocat de la recourante, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Francine PAYOT
ZEN-RUFFINEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :