

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3156/2013-EXPLOI

ATA/674/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 juin 2015

2^{ème} section

dans la cause

SOCIÉTÉ A _____ SÀRL

représentée par Me Frédéric Sutter, avocat

contre

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE

représenté par Me Albert-Florian Kohler, avocat

EN FAIT

- 1) A_____ Sàrl (ci-après : A_____) est inscrite au registre du commerce depuis le 17 février 2009 et a pour but l'exploitation d'une entreprise de services de voiturier et d'exécution de tous travaux sur véhicule automobile. Le siège de l'entreprise est au _____, chemin de B_____ à Vernier.
 - 2) Par courrier du 24 mai 2012, l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) a prié A_____ de cesser ses activités sur les différents parkings du site aéroportuaire, en l'absence de concession délivrée. La rencontre des clients et l'encaissement des prestations à l'intérieur des parkings créaient de nombreux attroupements et gênaient la bonne exploitation du site.
 - 3) Par courrier du 4 juin 2012, A_____ a informé l'AIG qu'elle mettait en place un système de paiement en ligne afin d'éviter les attroupements de clients lors des encaissements au parking. Elle travaillait depuis plus de trois ans un service de valet parking. Elle avait trente mille clients, une équipe de quinze voituriers et un parking de mille places. Elle souhaitait obtenir une concession et une rencontre pour en discuter.
 - 4) Le 21 juin 2012, l'AIG a répondu à A_____ que le service de valet parking était actuellement exercé par C_____. Une réflexion sur une éventuelle extension de cette activité sur le site était en cours qui devait notamment tenir compte de l'espace limité ainsi que du calendrier des travaux lourds de réfection. Une rencontre n'était pas opportune.
 - 5) Le 12 septembre 2012, l'AIG a sommé A_____ une ultime fois de cesser immédiatement ses activités sur le site faute de quoi, une interdiction d'accéder au site serait prononcée, dont la violation pourrait entraîner des poursuites pénales.
 - 6) Le 11 octobre 2012, A_____ a informé l'AIG qu'elle ne comprenait pas le refus d'octroi d'une concession en sa faveur, son activité complétant à bon escient celle d'C_____ à faire face aux besoins des clients, les parkings P2 et P3 étant régulièrement complets et saturés. Elle totalisait environ vingt mille clients annuellement. Aucune base légale ne permettait de mettre fin à son activité sur le site qui ne créait aucune perturbation. Elle mettait en demeure l'AIG de lui octroyer une concession.
 - 7) Le 5 novembre 2012, l'AIG a répondu à A_____.
- C_____ était concessionnaire depuis plusieurs années et, cas échéant, à l'issue de sa réflexion, A_____ aurait la possibilité de concourir lors du renouvellement de la concession. La décision envisagée était fondée sur le règlement d'exploitation de l'AIG du 31 mai 2001. Les activités des voituriers

s'étant amplifiées et des irrégularités avaient été commises qui l'obligeait à intervenir pour régler le problème des non-concessionnaires.

- 8) Le 20 novembre 2012, A_____ a accusé réception du courrier de l'AIG.
- 9) Le 27 mars 2013, l'AIG a informé A_____ qu'il n'envisageait pas d'octroyer de nouvelles concessions en l'état, les travaux s'avérant plus compliqués que prévu et allaient durer encore de nombreux mois impliquant la fermeture de certains accès. Dans l'intervalle, l'exploitation « sauvage » impliquant des transactions commerciales sur le site ne serait plus tolérée.
- 10) Le 31 juillet 2013, l'AIG a fait parvenir à A_____ un projet de décision d'interdiction d'accès au site aéroportuaire dans le but d'y exercer des activités commerciales et/ou financières.
- 11) Le 15 août 2013, A_____ a répondu à l'AIG en réitérant son argumentation.

Elle sollicitait une autorisation pour pouvoir continuer d'exercer ses activités.
- 12) Le 23 septembre 2013, l'AIG a interdit à A_____, à ses organes, à ses collaborateurs et autres auxiliaires l'accès au site aéroportuaire sous la menace des sanctions prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0). La décision était déclarée exécutoire nonobstant recours.
- 13) Le 2 octobre 2013, A_____ a interjeté un recours avec demande préalable de restitution de l'effet suspensif auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), contre la décision en concluant à l'annulation de celle-ci.

Sur le fond, elle développait les arguments déjà exposés antérieurement et invoquait une constatation inexacte des faits. La distinction avec ses concurrents n'avait pas été faite, elle-même ne travaillant que par internet et ne déployant aucune activité sur le site. De ce fait, la décision était arbitraire et consacrait une inégalité de traitement. Elle était en outre, dépourvue de base légale et d'intérêt public et consacrait une violation du principe de la confiance et de la bonne foi.
- 14) Le 11 octobre 2013, l'AIG s'est déterminé sur l'effet suspensif en persistant dans sa décision et en concluant au rejet de la demande et du recours.
- 15) Par décision du 23 octobre 2013, le président de la chambre administrative a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif.
- 16) Le 15 novembre 2013, l'AIG a déposé des observations.

Les activités d'A_____, telles que visibles sur le site www.A_____.ch impliquaient une présence sur le site aéroportuaire ainsi que la réception du véhicule, le contrôle de son état et différentes formalités accomplies sur les parkings.

Des enregistrements vidéos faits les 11 et 13 juin 2013, montraient des employés d'A_____ agiter des panneaux publicitaires afin de se faire reconnaître de ses clients parmi la foule, échanger avec plusieurs clients des tickets de parking, signer et faire signer divers documents contractuels, préalablement extraits de fourres plastiques. À deux reprises un véhicule était garé de manière illicite.

A_____ ne disposait d'aucun droit à une utilisation extraordinaire du patrimoine administratif de l'AIG. Bien qu'accessibles au public, le propriétaire n'y autorisait à y pénétrer que ceux qui voulaient y déposer contre argent leur voiture et la rechercher ainsi que leurs accompagnants. Ceci était l'usage conforme à la destination des parkings aéroportuaires. Tout autre usage qui s'en écartait était contraire à la volonté de l'ayant droit et devait être compris comme étant extraordinaires.

- 17) Le 10 janvier 2014, A_____ a répliqué en réitérant son argumentation qui sera reprise en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.
- 18) Le 28 février 2014, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle.

L'AIG a déclaré persister dans sa décision.

Il y avait des situations de saturation et des difficultés générées par le stationnement de personnes en lien avec les activités de valet de parking. Des photographies en témoignaient.

A_____ a exposé que la situation de saturation était identique à l'intérieur des halls de l'aéroport.

L'AIG a répondu que la situation à l'intérieur des halls n'était pas dangereuse pour les usagers contrairement à ce qui se passait sur les passages pour piétons et les voies de circulation.

A_____ a exposé qu'elle avait environ vingt mille réservations par année. Un montant forfaitaire de CHF 20.- correspondait à la prise en charge du véhicule depuis et au retour de l'aéroport. Les transactions se faisaient presque exclusivement par internet. Lorsque le paiement s'effectuait en espèces, il intervenait au retour du client sur le site de l'aéroport. Elle procédait à l'échange des clés dans le secteur des caisses du parking des arrivées. Afin d'éviter de faire de la publicité sur le site, depuis janvier 2014, ses employés portaient maintenant

un bonnet ou une casquette de couleur orange pour se faire reconnaître de leurs clients. Elle n'avait pas cessé ses activités.

L'AIG a précisé que les chauffeurs de limousine étaient soumis à une réglementation particulières, laquelle lui imposait de leur laisser un accès au site ainsi que de leur mettre à disposition des places de parc. Il n'y avait rien de semblable pour les sociétés de valets de parking.

- 19) Le 27 mai 2014, sur demande du juge délégué à l'instruction de la cause, A_____ a produit les bilans de la société pour les années 2011 à 2013. Le nombre de réservation était respectivement de 15'958, 22'772 et 28'287. Les frais de stationnements acquittés aux caisses des parkings de l'AIG étaient respectivement de CHF 67'085.-, CHF 204'101.- et 196'802.-.
- 20) Le 27 juin 2014, l'AIG a versé à la procédure le règlement d'utilisation des parkings publics du site aéroportuaire ainsi que la décision de l'office fédéral de l'aviation civile du 31 mai 2001 et le règlement d'exploitation de l'AIG du même jour. Sous pli scellé, l'AIG a remis le contrat de concession conclu avec C_____ pour son activité de voiturier.
- 21) Le 30 septembre 2014, A_____ a déposé une nouvelle requête de mesures provisionnelles urgentes en restitution de l'effet suspensif.

Des plaintes pour violation de domicile avaient été déposées en décembre 2013 par l'AIG à l'encontre de ses trois associés gérants ayant abouti à trois ordonnances de condamnation.

Compte tenu d'un arrêt du Tribunal fédéral du 27 février 2014, rendu dans une cause semblable et dans lequel l'effet suspensif avait été restitué, elle sollicitait la restitution de l'effet suspensif.

- 22) Le 14 octobre 2014, l'AIG s'est opposée à la restitution de l'effet suspensif.
- 23) Par décision du 11 décembre 2014, le président de la chambre administrative a restitué l'effet suspensif au recours.
- 24) Le 10 avril 2015, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger, un délai au 30 janvier 2015 leur ayant déjà été fixé le 22 décembre 2014, pour formuler toute requête complémentaire et/ou exercer leur droit à la réplique.

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) Le litige porte sur la validité de l'ordre d'interdiction d'accéder au site aéroportuaire, dans le but d'y exercer une quelconque activité commerciale et/ou financière, faite à la recourante ainsi qu'à ses organes, collaborateurs et autres auxiliaires, par l'intimée. En d'autres termes, la question à résoudre est celle de savoir si la recourante a le droit d'exercer, de manière permanente et en-dehors de toute procédure d'autorisation ou de concession, des activités de voiturier sur le site de l'AIG.
- 3) Il convient en premier lieu de déterminer à quelles règles sont soumis les parkings de l'aéroport ainsi que les bases légales sur lesquelles se fonde la décision prise par l'AIG.
 - a. L'AIG est au bénéfice d'une concession fédérale l'autorisant à exploiter l'aéroport à titre commercial. Il a notamment l'obligation de mettre à la disposition des usagers une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle (art. 36a al. 2 de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 - LA - RS 748.0).
 - b. La gestion et l'exploitation de l'aéroport sont confiées, dans les limites de la concession fédérale, à l'AIG, établissement de droit public doté de la personnalité juridique (art. 1 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 - LAIG - H 3 25).
 - c. L'établissement a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).
 - d. L'AIG est propriétaire de l'ensemble des bâtiments, installations et aménagements extérieurs compris dans le périmètre aéroportuaire (art. 4 al. 1 LAIG). Les biens-fonds compris dans le périmètre demeurent la propriété de l'état de Genève qui a constitué un ou plusieurs droits de superficie distincts et permanents immatriculés au registre foncier en faveur de l'établissement (art. 4 al. 3 LAIG).
 - e. L'établissement prend, sous réserve des compétences réservées au Conseil d'État et au Grand Conseil par la LAIG ; toutes les mesures propres à remplir la mission qui lui est assignée et veille au respect de la législation fédérale relative à la navigation aérienne et à l'exploitation d'aéroports ouverts au public, ainsi qu'aux dispositions spécifiques de la concession fédérale (art. 30 LAIG).

f. L'AIG peut donner en location ou en concession les locaux techniques, administratifs et commerciaux dont il est propriétaire et dont il n'a pas lui-même l'usage (art. 31 LAIG).

g. Dans le cadre de la gestion de l'établissement, le conseil d'administration édicte notamment un règlement général sur l'organisation de l'aéroport (art. 3 let. b du règlement d'application de la loi sur l'aéroport international de Genève du 13 décembre 1993 - RAIG - H 3 25.01).

h. Aucune activité commerciale, financière, industrielle ou artisanale ne peut être exercée à l'aéroport sans l'accord d'une concession (art. 15 du règlement d'exploitation de l'aéroport du 31 mai 2001 ; ci-après : le règlement d'exploitation).

i. En sus des prescriptions d'utilisation de l'aéroport par les aéronefs, l'exploitant édicte et publie de sa propre compétence des prescriptions complémentaires d'utilisation de l'aéroport faisant règle pour l'ensemble des instances, personnels et usagers du site aéroportuaire (art. 12 du règlement d'exploitation).

j. Un règlement d'utilisation des parkings publics du site aéroportuaire déterminant les modalités d'utilisation des parkings publics de l'aéroport pour tout usager (conducteur de véhicule, détenteurs, passagers ou autres) a été adopté le 26 avril 2011 par le conseil d'administration de l'AIG, remplacé par un nouveau règlement le 21 mai 2013 (ci-après : règlement parking).

Dans sa version du 21 mai 2013, le règlement parking prévoit que les parkings et la zone de dépose-rapide étant des lieux privés ouverts au public, l'affichage, la distribution de tout document et les manifestations y sont interdits, sauf autorisation expresse et préalable. Les colporteurs, vendeurs, mendiants et clochards ne sont pas tolérés dans les parkings et dans la zone de dépose-rapide. Les transactions commerciales et/ou financières ne sont admises ni au sein des parkings et/ou de la zone de dépose-rapide ni à leur proximité immédiate, sauf autorisation préalable et écrite de l'aéroport (art. 12 règlement parking). L'article 12, dans la version antérieure du règlement parking ne faisait pas mention des transactions commerciales et/ou financières.

En outre, le règlement parking prévoit l'interdiction, quelle que soient les circonstances et même si l'utilisateur est en possession d'un ticket de sortie valable, de profiter de l'ouverture de la barrière par le véhicule précédent pour sortir du parking. En cas de non-respect de cette interdiction, l'aéroport se réserve le droit de prendre toutes les mesures utiles, p. ex : interdiction d'utiliser les parkings et de dénoncer l'utilisateur aux autorités compétentes (art. 7 al. 7 règlement parking). Ces précisions ne figuraient pas dans le règlement antérieur qui fixait uniquement les conditions de sortie des parcs de stationnement soit à l'aide d'un ticket

horodaté préalablement réglé aux caisses, soit l'insertion ou l'application sur la borne de sortie d'un titre d'accès autorisé.

La gestion des divers parkings, propriétés de l'intimé, lui est confiée par la loi. La délégation contenue dans la LAIG vise notamment à ce que des règles soient établies pour les usagers du site aéroportuaire, dont les parkings font partie. Sur cette base, l'AIG a notamment édicté un règlement sur l'utilisation des parkings dont la finalité est d'assurer sa mission de gérer et d'exploiter ses installations dans des conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour les utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

La décision interdisant l'accès aux parkings de l'aéroport à la recourante pour y exercer ses activités commerciales s'inscrit dans le cadre de la réglementation précitée.

4) La recourante estime que les parkings étant ouverts au public, l'AIG n'était pas fondé à lui en interdire l'accès, son activité sur le site étant conforme à la destination de celui-ci.

a. La doctrine et la jurisprudence distingue parmi les biens publics, le patrimoine financier, le domaine public (au sens étroit), soit les biens publics susceptibles d'un usage commun et le patrimoine administratif. Ces deux derniers sont composés des biens appartenant à l'état, affectés à l'accomplissement de tâches publiques. Les biens du patrimoine administratif se distinguent du domaine public, dans la mesure où ils ne peuvent être utilisés librement par tous les citoyens, car cela serait contraire à leur destination. Ils sont destinés à un cercle d'utilisateurs restreints. Les biens publics susceptibles d'un usage commun, sont quant à eux à disposition de tous (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 in JdT 2013 I p. 3 ; ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94 ; Thierry TANQUEREL, manuel de droit administratif, 2011, p. 64 n. 188 ; François BELLANGER, Commerce et domaine public in Le domaine public, François BELLANGER et Thierry TANQUEREL [éd.], 2004, p. 45 ; Michel HOTTELIER, Le domaine public en droit genevois, in SJ II 2002 p. 126 ss).

b. Sur le plan général, l'accès du public aux biens du patrimoine administratif est limité par l'usage auxquels ils sont affectés. On distingue toutefois les biens qui sont utilisés par les agents publics, destinés à l'usage administratif uniquement, de ceux destinés à un usage individuel ou privatif, tels les logements sociaux ou encore les locaux commerciaux dans les aéroports et les gares. Une autre catégorie est constituée par les biens du patrimoine administratif utilisés par les administrés ou certaines catégories d'entre eux, les usagers ou utilisateurs, comme les écoles, hôpitaux et installations sportives. Ces biens se définissent comme patrimoine administratif à l'usage de l'établissement (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 p. 284).

L'utilisation du patrimoine administratif par les usagers conformément à sa destination est réglée par la législation relative à la tâche en cause ainsi que par des règles d'organisation internes, des ordonnances législatives ou des prescriptions autonomes. Il ne nécessite en principe pas d'autorisation spéciale (Thierry TANQUEREL, op. cit. p. 65 n. 194 et 195). La distinction principale entre domaine public et patrimoine administratif réside ainsi dans la capacité limitée d'utilisation du patrimoine administratif et donc dans la limitation du nombre d'utilisateurs opposée aux possibilités d'utilisation du domaine public pratiquement illimitées (Blaise KNAPP, L'utilisation commerciale des biens de l'État par des tiers in Problèmes actuels de droit économique : Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André JUNOD, 1997, p. 235). L'usage privatif du patrimoine administratif, même confié à des tiers, reste conforme à l'usage prévu pour l'établissement en question. Ainsi, l'exploitation des magasins dans les gares, aéroports, etc., fait partie des services accessoires offerts aux voyageurs en mettant à disposition exclusive de privés une partie du patrimoine administratif (Markus HEER, op. cit., p. 12).

L'usage d'un bien du patrimoine administratif est prioritaire par rapport à tout autre usage, au sens où il ne saurait être ni totalement, ni même partiellement entravé par l'équivalent d'un usage privatif ou accru qui serait consenti à un administré (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 544 n. 1531).

c. Dans la mesure où cela n'entrave pas l'accomplissement de la tâche publique à laquelle un bien du patrimoine administratif est affecté, des utilisations particulières, sans rapport direct avec cette tâche, peuvent être admises mais tout usage extraordinaire du patrimoine administratif implique un acte spécial l'autorisant (ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94 ; Thierry TANQUEREL, op. cit. p. 65 n. 196 ; François BELLANGER, op. cit., p. 45). Même lorsque l'usage requis par un administré est compatible avec l'exécution de la tâche publique, cela ne lui permet pas de se prévaloir d'un droit subjectif conditionnel à se voir accorder une autorisation (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, *ibidem*).

Les utilisations extraordinaires des biens d'un établissement public ne peuvent pas, par définition, être prévues de manière expresse et détaillée dans une loi formelle. La règle étant qu'en toute hypothèse, la priorité doit être donnée à ceux qui veulent faire un usage ordinaire de l'établissement sur tous les demandeurs d'utilisation extraordinaire. Les modalités de l'accès et de l'utilisation de l'établissement public commercial seront précisées dans des règlements adoptés par les collectivités chargées de gérer ce patrimoine (Blaise KNAPP, op. cit., pp. 234-235).

d. Le Tribunal fédéral a été amené à examiner ces questions, dans plusieurs arrêts. S'agissant tout d'abord de l'utilisation de salles communales par des

privés, le Tribunal fédéral a estimé sous l'angle de la liberté d'expression que la jurisprudence en matière d'utilisation accrue du domaine public était applicable par analogie si ces salles du patrimoine administratif étaient destinées habituellement (usage ordinaire) à des réunions. En revanche si cette utilisation n'était ni prévue ni habituelle, il n'existait pas de droit conditionnel à une utilisation extraordinaire (arrêt du Tribunal fédéral du 18 février 1991, in ZBI 1992 40 ss, Unité jurassienne Tavannes ; Markus HEER, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, 2006, pp. 31 et 32). Sous l'angle de liberté économique, l'utilisation du patrimoine administratif a été refusée à une association, s'agissant de l'affichage par le biais de peinture intégrale des bus à Lucerne. Le Tribunal fédéral a relevé que l'utilisation recherchée ne correspondait pas à un usage ordinaire ou conforme à leur destination des bus, bien que cet usage ne soit pas entravé par l'application de peintures intégrales, il n'existait toutefois pas de droit fondamental à cet usage extraordinaire. En outre, des alternatives s'offraient aux intéressés (ATF 127 I 84 consid. 4b in JdT 2003 I p. 94). S'agissant des murs d'une gare, le Tribunal fédéral a jugé que même s'il s'agissait du patrimoine administratif, le site de la gare visait à satisfaire les mêmes besoins qu'une zone piétonne et était utilisée comme un bien du domaine public. Il a dès lors fait application des règles d'usage accru du domaine public (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2. p. 284 ; René WIEDERKEHR et Paul RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts - Band II, 2014, p. 50 n. 132). Dans le cadre de l'application du droit des marchés public, s'agissant de la construction et de l'exploitation d'un parking sur le domaine public, le Tribunal fédéral a tranché qu'il ne s'agissait pas là de tâches publiques (arrêt du Tribunal fédéral 2C_198/2012 du 16 octobre 2012). En revanche le parking d'un hôpital, ouvert aux patients, aux visiteurs ainsi qu'au personnel a été considéré comme faisant partie du patrimoine administratif de l'établissement, selon un jugement obwaldien (RR OW du 2 décembre 2008, in : VVGE 2007/08 nr. 22 consid. 7).

En l'espèce, l'AIG est un établissement de droit public cantonal (art. 1 LAIG), soit une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens en personnel et en matériel affectés durablement à l'exécution d'une tâche publique déterminée. Vu cette qualité, ses biens relèvent du patrimoine administratif (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, n. 7.2.1.1 p. 337). L'AIG est également un établissement public à destination commerciale, susceptible d'exploitations normales ordinaires simultanées et variées. Il est ainsi utilisé par les compagnies de navigation aérienne, par les transporteurs, les restaurateurs, les banquiers et les commerces les plus divers (Blaise KNAPP, op. cit., pp. 233 à 236). Tous ces usages constituent l'usage ordinaire de l'établissement public et découlent du but principal assigné par le législateur, soit l'exploitation d'un aéroport avec ses installations, en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

Les parkings de l'aéroport permettent aux utilisateurs de l'aéroport de bénéficier d'une place de stationnement et d'un accès aisé et sûr aux services proposés. En application des définitions développées ci-dessus, il faut conclure qu'ils font partie du patrimoine administratif dont l'usage est défini par leur destination et non pas des biens publics susceptibles d'un usage commun. Leur usage extraordinaire est ainsi soumis à une autorisation spéciale.

- 5) La recourante n'étant pas au bénéfice d'une autorisation spéciale, il s'agit de vérifier si l'usage fait par la recourante des installations de l'intimé est ordinaire ou extraordinaire.

Des places de stationnement sont mises à disposition sur le site aéroportuaire, dans différents parkings, dans lesquels le stationnement payant est possible de courte, moyenne ou longue durée. Ces places de stationnement sont prévues pour les utilisateurs ou usagers de l'aéroport. Ceux-ci sont constitués de personnes ayant parké leur véhicule, soit pour déposer un ou des voyageurs, pour utiliser les différentes facilités et commerces à disposition dans la zone publique de l'aéroport, ou parce qu'ils sont eux-mêmes des voyageurs.

Un voiturier se trouve sur le site de l'aéroport et plus particulièrement sur les parkings courte durée arrivée ou départ, les plus proches des terminaux, pour effectuer une prestation en faveur de son client, à savoir, prendre en charge son véhicule sur le parking courte durée départ, pour le stationner en dehors du site et le ramener sur le parking courte durée arrivée, à une date et heure convenues avec son client.

De prime abord, son activité paraît conforme à la destination des parkings, s'agissant du stationnement d'un véhicule, pour une courte durée dans un parking prévu à cet effet. Toutefois, cette activité de voiturier se distingue du service qui peut être rendu par des personnes accompagnants dans leur véhicule des usagers de l'aéroport, contrairement à ce que prétend la recourante. Ainsi, sur le site et plus précisément sur le parking courte durée (maximum 1h dont 10 min gratuites), l'activité des employés de la recourante consiste à prendre contact avec son client en s'identifiant au moyen d'une pancarte par exemple, à vérifier de l'état du véhicule, le kilométrage ainsi que les objets laissés par le client à l'intérieur, puis à consigner ces éléments sur une fiche ou au moyen d'une tablette électronique, à faire signer le contrat au client et à lui remettre un double de ces documents. Ensuite, l'employé de la recourante réceptionne les clés et sort du parking de l'aéroport à l'aide du ticket de parking remis par le client pour amener le véhicule sur un parking extérieur au site. A la restitution du véhicule, l'employé de la recourante effectue les formalités nécessaires, au moment convenu. Bien que ces activités ne prennent pas forcément beaucoup de temps, ce qui est déterminant c'est que le véhicule parké, même pour une durée inférieure à la durée maximale autorisée, utilise une place dans un parking prévu pour que les accompagnants de voyageurs ou les usagers des services de l'aéroport, puissent y déposer leur

véhicule. En procédant au stationnement temporaire de véhicules qui devront ensuite être parqués pour une certaine durée, largement supérieure à une heure, sur une autre place de stationnement hors de la zone aéroportuaire, la recourante fait un usage qui ne répond pas à leur destination des parkings courte durée. Compte tenu du fait que la recourante a plusieurs employés exerçant leur activité conjointement et que cette même activité est déployée par de nombreux concurrents, l'utilisation du parking courte durée par les personnes qui souhaitent en faire l'emploi prévu par sa destination est compromise. Il convient de prendre en compte également le fait que la recourante pourrait exercer son activité, selon des modalités différentes, sans utilisation des parkings de l'AIG, en accueillant ses clients et leur véhicule en dehors du site, en procédant aux différents contrôles, signature, encaissement, nécessaires et en acheminant les clients vers le terminal d'embarquement en navette ou même dans leur véhicule, en utilisant la zone de dépose rapide.

En l'état, l'utilisation des places de stationnement courte durée faite actuellement par la recourante ne correspond pas à celle prévue par la destination du parking de l'aéroport mais constitue un usage extraordinaire de celui-ci et fait, en outre, partie de l'activité commerciale de la recourante. Cette activité, non autorisée par l'AIG, entre en conflit avec l'utilisation ordinaire, appropriée et prioritaire des parkings. En conséquence, la décision litigieuse, conforme au règlement adopté par l'AIG pour la gestion de ses parkings ainsi qu'à la mission de l'établissement public, s'avère fondée dans son principe.

- 6) La recourante estime encore que l'accès au parking lui est refusé en violation de sa liberté économique.

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). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 131 I 333 et les références citées). Toute activité lucrative privée exercée à titre professionnel, qui vise à l'obtention d'un gain ou d'un revenu, bénéficie de la garantie de la liberté économique (ATF 117 Ia 440 ; 116 Ia 118 ; ATA/500/2001 du 7 août 2001). La protection de l'art. 27 Cst. s'étend non seulement aux indépendants, mais encore aux employés salariés lorsqu'ils sont atteints dans leurs droits juridiquement protégés (ATF 112 Ia 318, 319).

L'art. 27 Cst implique que l'état ne prenne en main un secteur seulement si, et dans la mesure où, l'intérêt général l'exige, donc si ledit secteur est en étroit rapport avec les tâches d'intérêt général qui lui sont confiées. Cela a notamment pour conséquence, s'agissant de la possibilité de se prévaloir de la liberté économique pour exercer une activité en relation avec des biens de l'état, que lorsqu'un bien est affecté à l'accomplissement d'une tâche étatique, rattaché au

patrimoine administratif, les justiciables ne sauraient revendiquer un usage qui n'est pas autorisé par les normes établies. Ainsi, les activités lucratives exercées au sein du patrimoine administratif sont soustraites à la liberté économique et peuvent être l'objet d'un monopole de fait. (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 66 n. 197 ; Etienne GRISEL, Liberté économique, 2006, pp 176, 177 n. 396 et 402, p. 444 n. 1046 ; François BELLANGER, op. cit., p. 45 f ; Blaise KNAPP, Les limites à l'intervention de l'État dans l'économie, in ZBl 91/1990 p. 260).

En l'espèce, les installations de stationnement de l'intimé sont destinées à permettre aux voyageurs d'accéder de façon sûre et confortable aux terminaux de l'aéroport ainsi qu'aux services à disposition des voyageurs et d'un public plus large. Ce but est inclus dans la mission prévue par la concession et la LAIG. Comme vu ci-dessus, les parkings font partie du patrimoine administratif affecté à une tâche publique et ne constituent pas des biens publics susceptibles d'un usage commun. En conséquence, c'est en vain que la recourante se prévaut de sa liberté économique et son grief sera rejeté.

- 7) Le fait qu'un service de voiturier soit offert aux usagers sur le site de l'AIG par C_____ n'est pas contradictoire avec le raisonnement fait plus haut, quoiqu'en pense la recourante.

La mission de l'AIG contient notamment celle de mettre à disposition de ses utilisateurs des services ainsi que des commerces qui correspondent à leurs besoins. Certaines des activités liées à ces besoins et donc à la mission de l'établissement, sont confiées à des entreprises privées et les locaux et installations de l'AIG sont ainsi mis à leur disposition. Tant la tâche de service public que le patrimoine administratif sont ainsi confié, contre rémunération (Tobias JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, SZBl 1992 p. 150). Dans ce cas, l'établissement public a un monopole de fait s'agissant de ces activités qui peuvent être exploitée par concession à des tiers (Pierre MOOR, op. cit. p. 396).

En concédant à C_____ la gestion d'un service de voiturier et en faisant bénéficier cette entreprise de l'utilisation exclusive de certaines places de stationnement ainsi que d'un espace, attribué dans l'un de ses parkings, contre rémunération, l'AIG a fait le choix d'un concessionnaire unique. Rien ne l'empêcherait d'attribuer d'autres concessions et il a admis étudier la question dans l'attente de la rénovation de ses installations de stationnement, mais rien ne l'y oblige, les différents acteurs présents sur le marché des voituriers n'ayant pas droit à l'obtention d'une telle concession (Thierry TANQUEREL, op. cit. n. 1055 p. 358 ; Etienne GRISEL, op. cit. p. 178 n. 406). En revanche, bien évidemment, lors du renouvellement de la concession, cas échéant, l'AIG devra procéder à l'attribution de la concession en appliquant les règles prévues en la matière de façon à respecter notamment le principes d'égalité de traitement dont se prévaut en vain la recourante, la concession n'étant pas l'objet du litige.

Ce grief est infondé.

- 8) La recourante dénonce une inégalité de traitement du fait de la tolérance alléguée de l'AIG, s'agissant d'activités de tiers à l'intérieur du site aéroportuaire.

Une décision viole la protection constitutionnelle de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle 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 (ATF 131 I 394). Le principe de la légalité ne l'emporte cependant pas toujours sur celui d'égalité. La règle qui veut qu'il n'y ait pas d'égalité dans l'illégalité subit une exception lorsque la pratique constante de l'autorité est contraire à la loi et que l'autorité refuse de revenir sur son ancienne pratique illégale (ATF 127 I 1).

En l'espèce, les règlements adoptés par l'intimé indiquent très clairement sa volonté d'exclure les activités commerciales non autorisées des parkings et des autres locaux du site. En outre, la mise à jour récente du règlement parking, contredit les allégations de la recourante sur le fait que l'AIG entendrait tolérer, ou continuer à tolérer, des activités non autorisées sur son site.

Le grief sera écarté.

- 9) a. Entièrement infondé, le recours doit être rejeté.
- b. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge d'A_____ qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 1 LPA).

Conformément à la jurisprudence (ATA/581/2013 du 3 septembre 2013), aucune indemnité de procédure ne sera allouée à l'AIG (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 octobre 2013 par la société A_____ Sàrl contre la décision de l'Aéroport international de Genève du 23 septembre 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de la société A_____ Sàrl ;

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 Frédéric Sutter, avocat de la société A_____ Sàrl ainsi qu'à Me Albert-Florian Kohler, avocat de l'Aéroport international de Genève.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Thélin, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :