

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3271/2024-TAXIS

ATA/892/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 août 2025

2^{ème} section

dans la cause

A_____

recourant

représenté par Me Francesco LA SPADA, avocat

contre

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

intimée

EN FAIT

- A.** **a.** Le 1^{er} novembre 2023, A_____ a déposé auprès de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) une demande de reconnaissance de titres des entreprises confédérées à laquelle il a joint plusieurs pièces. Il a notamment joint à cette demande l'autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel délivrée le 2 février 2021 par la police cantonale du commerce du canton de Vaud (ci-après : PCCV) pour l'activité de chauffeur de voiture de transport avec chauffeur (ci-après : VTC), une carte professionnelle de chauffeur de taxi délivrée le 4 septembre 2023 par le canton de Fribourg et des certificats de conformité pour taximètre et lampe taxi et tachygraphes établis le 30 août 2023 par une entreprise fribourgeoise.
- b.** La PCTN a interpellé une première fois l'intéressé le 28 juin 2024 pour lui demander de préciser son intention. Au vu du dossier, il semblait que sa demande ne concernait que lui-même et pas une entreprise. Après que A_____ eut transmis à la PCTN un formulaire de requête en délivrance d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi à Genève, elle lui a demandé de clarifier une nouvelle fois sa demande. Soit il formait une demande de reconnaissance de titres de chauffeur confédéré de taxi, soit il souhaitait obtenir une carte professionnelle genevoise de chauffeur de taxi.
- c.** Le 2 juillet 2024, l'intéressé a transmis à la PCTN une demande de reconnaissance de titres de chauffeurs confédérés. Il a précisé dans sa demande qu'il formait une demande de reconnaissance de titres pour effectuer des courses de taxi et de VTC.
- d.** Le 22 juillet 2024, la PCTN a invité l'intéressé à lui fournir plusieurs documents qui auraient dû être joints à sa demande, dont la copie de « tout autre document estimé nécessaire pour démontrer les informations que vous avez indiquées ci-dessus : exemple de factures de courses effectuées dans le canton de provenance pendant les six derniers mois ».
- e.** A_____ a transmis plusieurs documents à la PCTN les 19 et 20 août 2024.
- f.** Le 4 septembre 2024, la PCTN a refusé d'entrer en matière sur la demande de reconnaissance de titres de chauffeurs confédérés du 1^{er} novembre 2023, complétée les 2 juillet et 19 août 2024.

Dans le canton, l'activité de transport professionnel de personnes était soumise à l'obtention préalable de la carte professionnelle de chauffeur en application de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 28 janvier 2022 (LTVTC - H 1 31). Les offreurs confédérés qui souhaitaient exercer régulièrement leur profession dans le canton avaient le droit à la reconnaissance de leur permis ou de leur autorisation. Seules les conditions d'octroi de la carte professionnelle qui

n'avaient pas été contrôlées par l'autorité du lieu de provenance pouvaient être examinées.

La demande de reconnaissance de titre trouvait son fondement de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02). Il découlait des règles du marché intérieur que l'offreur confédéré devait avoir effectivement déjà exercé l'activité en cause dans le canton qui lui avait délivré l'autorisation dont il se prévalait. Le seul fait de disposer d'une autorisation dans un canton ne suffisait pas encore pour en déduire des droits dans un autre canton. C'était seulement si l'activité était ou avait été exercée dans le canton qui l'avait initialement autorisée que l'on se trouvait en présence d'un état de fait significatif sur le plan intercantonal, propre à entraîner l'application des règles du marché intérieur. L'établissement dans un canton dans le seul but de pouvoir exercer une certaine activité dans un autre en vertu desdites règles était constitutif d'un abus de droit. Ainsi, il avait été décidé que le chauffeur confédéré devait avoir exercé pendant six mois au moins l'activité dans le canton de provenance pour former une demande de reconnaissance.

Le canton de provenance de A_____ était le canton de Vaud, dans lequel il avait obtenu son autorisation le 2 février 2021, alors que sa carte professionnelle de chauffeur de taxi fribourgeoise avait été obtenue postérieurement, le 4 septembre 2023. Le simple fait de détenir une autorisation n'était pas suffisant pour se prévaloir de la LMI et, par conséquent, être légitimé à former une demande de reconnaissance de titres. Il fallait encore que l'intéressé démontre qu'il exerçait effectivement l'activité concernée dans le canton de Vaud. Or, les pièces produites à l'appui de sa demande ne permettaient pas de prouver l'existence d'une telle activité dans le canton de Vaud. En effet, alors même qu'il y avait été invité, A_____ n'avait produit aucun document permettant d'attester de son activité effective de chauffeur dans le canton de Vaud au cours des six derniers mois, en particulier des copies des factures de courses qu'il aurait effectuées dans ce canton. L'intéressé n'était donc pas légitimé à former une demande de reconnaissance de son titre vaudois. Il pourrait déposer à nouveau une demande lorsqu'il serait en mesure de prouver l'exercice effectif et légal de l'activité de chauffeur de VTC dans le canton de Vaud pendant au moins six mois, en redéposant un dossier complet, notamment muni de copies de factures de courses effectuées les six derniers mois dans le canton de Vaud.

- B. a.** Le 4 octobre 2024, A_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il a conclu, préalablement, à être autorisé à consulter l'intégralité du dossier puis, cela fait, à compléter son recours et, principalement, à l'annulation de la décision du 4 septembre 2024.

Il avait obtenu une autorisation cantonale de chauffeur auprès des autorités vaudoises le 2 février 2021, pour la période du 1^{er} février 2021 au 1^{er} février 2025. Le 4 septembre 2023, il avait obtenu sa carte professionnelle de chauffeur de taxi

délivrée par les autorités fribourgeoises. La PCTN lui reprochait de n'être pas parvenu à démontrer l'exercice effectif de son activité dans le canton de Vaud. Pourtant, il avait exercé, avant de déposer sa demande à Genève, pendant six mois au moins comme chauffeur VTC dans le canton de Vaud et comme chauffeur de taxi dans celui de Fribourg. Les autorisations délivrées par ces deux cantons et versées à la procédure, ainsi que son audition, étaient aptes à le démontrer, ces moyens de preuve devant être complétés après qu'il aurait consulté le dossier. Partant, il avait droit à la reconnaissance de ses titres de chauffeur VTC et taxi.

b. Le 17 janvier 2025, la PCTN a conclu au rejet du recours. Il sera fait référence à cette écriture, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

c. Le 23 janvier 2025, le juge délégué a transmis les observations de la PCTN et le chargé de pièces qui les accompagnait au recourant. Il a fixé aux parties un délai au 7 mars 2025 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger en l'état du dossier.

d. Les parties n'ont pas donné suite à cette invite.

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 recourant sollicite son audition et la consultation de l'intégralité du dossier.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

2.2 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment et celui d'avoir accès au dossier. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une

partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure. Le droit de consulter le dossier, déduit de l'art. 29 al. 2 Cst., s'étend à toutes les pièces décisives figurant au dossier et garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 28 novembre 2022 consid. 3 et les références).

Le principe de l'accès au dossier figure quant à lui à l'art. 44 LPA, alors que les restrictions sont traitées à l'art. 45 LPA. Ces dispositions n'offrent pas de garantie plus étendue que l'art. 29 Cst. (ATA/1206/2023 du 7 novembre 2023 consid. 3.2 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 145, n. 553 et l'arrêt cité). Les parties et leurs mandataires sont seuls admis à consulter au siège de l'autorité les pièces du dossier destinées à servir de fondement à la décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la LIPAD est réservé (art. 44 al. 1 LPA). Les parties ont le droit, sous réserve des dispositions de l'art. 45 LPA, de prendre connaissance des renseignements écrits ou des pièces que l'autorité recueille auprès de tiers ou d'autres autorités lorsque ceux-ci sont destinés à établir des faits contestés et servant de fondement à la décision administrative (art. 42 al. 4 LPA).

2.3 En l'espèce, le recourant a eu l'occasion de s'exprimer et de défendre son point de vue par écrit dans son recours. Invité à formuler des observations complémentaires à la suite des observations de l'intimée, le recourant a renoncé à répliquer. Il indique vouloir démontrer, grâce à son audition, avoir exercé son activité de chauffeur VTC dans le canton de Vaud et comme chauffeur de taxi dans le canton de Fribourg. Or, comme cela sera examiné plus loin, le litige porte sur l'effectivité de l'activité de chauffeur VTC dans le canton de Vaud, cette effectivité devant être prouvées par pièces ne pouvant l'être par les déclarations du recourant. On ne voit dès lors pas quels éléments, qu'il n'aurait pas pu présenter par écrit, son audition permettrait d'apporter à la solution du litige. Il ne sera en conséquence pas donné suite à la demande d'audition du recourant.

Le recourant sollicite au surplus la consultation de l'intégralité du dossier avant de compléter ses moyens de preuve. La chambre de céans a envoyé au mandataire du recourant le chargé de pièces qui accompagnait les observations de l'intimée. Il n'a pas réagi à cet envoi, alors que l'occasion lui a été donnée de s'exprimer une nouvelle fois. Les documents qui constituent le chargé de pièces de l'intimée sont ceux ayant permis d'établir les faits pertinents qui ont conduit au prononcé de la décision litigieuse. Le dossier apparaît en conséquence complet et en état d'être jugé.

- 3.** Le litige porte sur la conformité au droit du refus d'entrer en matière sur la demande de reconnaissance de titres de chauffeur confédéré déposée par le recourant au motif qu'il n'a pas prouvé l'exercice effectif de l'activité de chauffeur VTC dans le canton de Vaud, soit le canton de provenance, durant les six derniers mois au moins.

Comme le précise l'intimée dans sa réponse au recours, la légalité de l'exercice de son activité de chauffeur VTC dans le canton de Vaud n'est pas remise en cause.

4. La LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse (art. 1 al. 1 LMI).

Toute personne a le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement (art. 2 al. 1 LMI).

Selon l'art. 3 al. 1 LMI, la liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux (let. a), sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants (let. b), répondent au principe de la proportionnalité (let. c). L'art. 3 al. 2 LMI dispose que les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsqu'une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance (let. a), les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants (let. b), le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative (let. c), une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance (let. d). Les restrictions visées à l'art. 3 al. 1 LMI ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux (art. 3 al. 3 LMI).

La LMI vise à éliminer les restrictions à l'accès au marché mises en place par les cantons et les communes. Elle pose le principe du libre accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance, c'est-à-dire du canton d'origine, qui est qualifié par la doctrine de « pierre angulaire » de la LMI. Le droit du lieu de provenance est le droit applicable au territoire d'où la marchandise, le service ou la prestation de travail proviennent. Il se confond avec le droit où l'offreur externe a son siège ou son établissement. D'une manière générale, l'établissement est le lieu où la personne exerce ses activités lucratives et, si l'activité se déroule en plusieurs endroits, le lieu où la personne dirige l'activité lucrative. Le lieu d'établissement doit être compris comme le lieu où l'acteur économique a le centre de ses activités. Dans le cas où la personne n'est pas astreinte à inscription au registre du commerce, l'établissement est le lieu où elle exerce. Pour les entreprises commerciales, des considérations pratiques imposent de retenir comme établissement le lieu où elles sont inscrites. Il découle des règles du marché intérieur que la personne concernée doit avoir déjà effectivement exercé l'activité en cause dans le canton qui lui a délivré l'autorisation dont elle se prévaut. Le seul fait de disposer d'une autorisation dans un canton ne suffit pas encore pour en déduire des droits dans un autre canton. C'est seulement

si l'activité est ou a été exercée dans le canton qui l'a initialement autorisée que l'on se trouve en présence d'un état de fait significatif sur le plan intercantonal, propre à entraîner l'application des règles du marché intérieur. L'établissement dans un canton dans le seul but de pouvoir exercer une certaine activité dans un autre canton en vertu desdites règles est constitutif d'un abus de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_84/2019 du 20 septembre 2019 consid. 5.1 et les références citées).

5. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_79/2023 du 23 février 2024 consid. 4.2).

Ni les services de taxi, ni ceux de VTC, ne sont réglementés de manière exhaustive par la Confédération, de sorte que la compétence pour légiférer dans ce domaine appartient aux cantons (ATF 150 I 120 consid. 5.4.2).

6. Dans le canton de Genève, la LTVTC a pour objet de réglementer et de promouvoir un service de transport professionnel de personnes efficace, économique et de qualité (art. 1 al. 1 LTVTC). Elle vise à garantir la sécurité publique, l'ordre public, le respect de l'environnement et des règles relatives à l'utilisation du domaine public, la loyauté dans les transactions commerciales, la transparence des prix, ainsi que le respect des prescriptions en matière de conditions de travail, de normes sociales et de lutte contre le travail au noir, tout en préservant la liberté économique (art. 1 al. 2 LTVTC).

Selon l'art 2 al. 1 LTVTC, cette dernière s'applique aux activités exercées, sur le territoire cantonal, notamment par : les chauffeurs de taxi (let. a) et les chauffeurs VTC (let. b).

La carte professionnelle de chauffeur vaut autorisation d'exercer, en qualité d'employé ou d'indépendant, la profession pour laquelle le diplôme visé à l'art. 8 a été obtenu. La carte professionnelle de chauffeur de taxi permet en outre d'exercer la profession de chauffeur de taxi et de chauffeur de VTC (art. 7 al. 1 LTVTC).

L'art. 16 LTVTC, qui figure sous la section 5 dédiée aux « Offreurs externes », prévoit, sous l'intitulé « course intra-cantonale », que lorsque l'offreur confédéré entend effectuer une ou plusieurs courses dont les lieux de prise en charge et de destination se situent dans le canton de Genève, il doit se soumettre au préalable à une procédure de reconnaissance en vue de la délivrance de l'autorisation prévue à l'art. 7, respectivement aux art. 10 ou 11 de la loi (al. 1). Le Conseil d'État définit une procédure de reconnaissance simple, rapide et gratuite. Seules les conditions qui n'ont pas été contrôlées par l'autorité du lieu de provenance sont examinées. Lorsque le canton de provenance ne réglemente pas la profession, respectivement ne délivre ni permis ni autorisations, l'expérience professionnelle est prise en compte (al. 2).

L'art. 24 du règlement d'exécution de la LTVTC du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01) prévoit que l'offreur confédéré qui entend effectuer ou attribuer des courses intra-cantoniales au sens de l'art. 16 al. 1 LTVTC doit préalablement faire une demande de reconnaissance auprès de la PCTN (al. 1). La demande doit être déposée au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée et accompagnée de toutes les pièces mentionnées dans ladite formule (al. 2). La demande est recevable lorsque l'offreur confédéré peut établir : qu'il a un siège ou un établissement dans le canton ou la commune de provenance (al. 3 let. a) ; qu'il exerce de manière effective l'activité considérée dans le canton ou la commune de provenance (al. 3 let. b) ; qu'il exerce légalement l'activité considérée dans le canton ou la commune de provenance (al. 3 let. c). En cas de doute sur l'exercice d'une activité effective dans le canton ou la commune de provenance, l'offreur confédéré peut être tenu de le prouver sur une période de six mois au moins (al. 4). La direction de la PCTN peut demander à la personne requérante ou aux autorités concernées des documents ou renseignements complémentaires si l'instruction de la demande le nécessite (al. 5).

7. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant souhaite exercer l'activité de chauffeur VTC et de taxi dans le canton de Genève. Il ressort du dossier que le recourant a obtenu, le 2 février 2021, l'autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel délivrée par le canton de Vaud pour l'activité de chauffeur VTC. Dès lors que ce n'est que plus tard, soit le 4 septembre 2023, que le recourant a obtenu des autorités fribourgeoises une carte professionnelle de chauffeur de taxi, l'intimée était fondée à désigner le canton de Vaud comme canton de provenance.

Le recourant a déposé une demande de reconnaissance de titres des entreprises confédérées le 1^{er} novembre 2023. Après que l'intimée l'a invité à deux reprises à préciser ses intentions, le recourant a déposé la demande de reconnaissance de titres de chauffeurs confédérés litigieuse le 2 juillet 2024. Il ressort ensuite de la procédure, que, le 22 juillet 2024, l'intimée a invité l'intéressé à lui fournir divers documents, dont la copie de « tout autre document estimé nécessaire pour démontrer les informations que vous avez indiquées ci-dessus : exemple de factures de courses effectuées dans le canton de provenance pendant les six derniers mois ». Si les 19 et 20 août 2024, le recourant a transmis plusieurs documents à l'intimée, il n'apparaît pas – et il ne le prétend pas – qu'il aurait remis à cette occasion les pièces attendues par elle. Il ne ressort en particulier pas du dossier que le recourant aurait par la suite, notamment à l'occasion de son recours, déposé des pièces qui attesteraient de l'effectivité de son activité dans le canton de Vaud. Or, tant au regard des règles relatives au marché intérieur que de la LTVTC et du RTVTC ou de la jurisprudence précitée, il incombait au recourant de prouver cette effectivité. Dans son recours, il se contente d'affirmer avoir exercé l'activité de chauffeur VTC pendant six mois dans le canton de Vaud. Il ne le prouve toutefois pas. Ainsi, en l'absence des documents indispensables à l'examen du dossier du recourant,

l'autorité intimée n'avait d'autre choix que de ne pas entrer en matière sur sa demande.

Il découle de ce qui précède que, mal fondé, le recours sera rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 4 octobre 2024 par A_____ contre la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 4 septembre 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de A_____ ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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, avenue du Tribunal fédéral 29, 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 Francesco LA SPADA, avocat du recourant, à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir ainsi qu'à la commission de la concurrence.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :