

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3422/2019-TAXIS

ATA/331/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 avril 2020

1^{ère} section

dans la cause

Monsieur A_____

et

B_____

représentés par Me Fateh Boudiaf, avocat

contre

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

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ est titulaire, depuis le mois de février 2006, d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi.
- 2) Le 28 août 2017, M. A_____ a créé la société B_____, dont il est l'unique actionnaire et ayant-droit économique.

Cette société a pour but le transport de personnes, la location de véhicules privés et professionnels, ainsi que la livraison de marchandises en Suisse et à l'étranger.

- 3) Entre le 3 juillet 2017 et le 7 décembre 2017, M. A_____ a acquis neuf autorisations d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) pour la somme totale de CHF 367'000.-, laquelle a été payée en argent liquide. M. A_____ indique aussi avoir acheté des voitures en propriété pour CHF 50'000.-, ainsi que deux véhicules en leasing pour la somme de CHF 122'000.-.
- 4) C_____, soit la raison individuelle de l'entreprise de M. A_____, a annoncé au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) son activité en qualité d'entreprise de transport.

B_____ a, quant à elle annoncé son activité en qualité de diffuseur de courses.

- 5) Le 3 août 2018, M. A_____, agissant par la plume de son conseil, a sollicité du PCTN l'autorisation de transférer les AUADP dont il était titulaire à B_____. Il souhaitait que cette société reprenne son entreprise individuelle. Il n'avait pas pu mettre en location les AUADP qu'il avait acquis, ses co-contractants ayant pu se faire céder, du fait d'une mauvaise interprétation de la loi, de telles autorisations. D'autre part, la nouvelle législation avait pour but de favoriser le développement d'entreprise ; une entreprise individuelle ne permettait pas de faire participer des investisseurs et des collaborateurs, contrairement à une société anonyme. En cas de décès, M. A_____ perdrait tout l'argent qu'il avait investi pour acquérir des véhicules et des plaques, ses héritiers ne pouvant pas exploiter l'entreprise individuelle.

Le droit cantonal ne faisait pas obstacle à ce transfert, lequel était prévu par le droit fédéral.

- 6) Le 14 septembre 2018, le PCTN a indiqué que, en l'état de la législation, l'autorisation sollicitée ne pouvait être délivrée. En revanche, M. A_____ pouvait apposer les plaques d'immatriculation liées aux AUADP dont il était propriétaire sur des véhicules détenus par la société anonyme qu'il avait créée.

7) M. A_____ ayant maintenu sa demande et sollicité une décision sujette à recours, le PCTN a rejeté sa requête le 18 juillet 2019, reprenant les éléments figurant dans ses courriers antérieurs.

8) Le 16 septembre 2019, M. A_____ et B_____ ont saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre la décision précitée.

L'inaccessibilité des AUADP, instaurée par la législation dès le 1^{er} janvier 2018, était contraire au but de la législation et avait pour conséquence que toutes les entreprises constituées sous forme de raison individuelle étaient vouées à disparaître, alors que la loi adoptée par le Grand Conseil tendait à favoriser la création et le développement de véritables entreprises.

La nouvelle législation avait créé une discrimination entre les entreprises, qu'elles soient en raison individuelle ou sous forme de personne morale, si les AUADP n'avaient pas été acquises pendant les six premiers mois de la loi.

De plus, le Tribunal fédéral avait considéré que la transmissibilité des AUADP était exclusivement régie par le droit cantonal, et non pas par le droit successoral, et cela afin d'éviter que les places de stationnement ne confèrent une forme de rente en faveur des bénéficiaires. Cela tendrait à démontrer que la cession des AUADP de l'entreprise individuelle à la société anonyme ne contreviendrait pas à la législation adoptée par le Grand Conseil.

La décision litigieuse violait la liberté économique ainsi que le principe de l'égalité de traitement entre les concurrents directs et le principe de la garantie de la propriété.

De même, le principe de la bonne foi n'était pas respecté, dès lors que M. A_____ s'était informé auprès du PCTN avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, et il lui avait été dit qu'il pourrait exploiter son activité par le biais d'une entreprise, soit une personne morale. C'est sur cette base qu'il avait investi près de CHF 500'000.- pour acquérir des AUADP.

En dernier lieu les limitations cantonales entraînaient une violation de la loi sur les fusions ainsi que de l'art. 181 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220).

9) Le 19 novembre 2019, le PCTN a conclu au rejet du recours.

La nouvelle législation introduisait une limitation du nombre d'AUADP, afin de garantir une utilisation optimale du domaine public. Chacune des autorisations était une autorisation personnelle, liée à un requérant. Lors de l'entrée en vigueur de la loi, la cession des AUADP avait été facilitée pendant une période de six mois. Dans un premier temps, le PCTN avait autorisé la cession

d'AUADP à des chauffeurs qui n'en possédaient pas, interprétation qui n'a pas été confirmée par le chambre administrative. Les AUADP étaient exclusivement soumises au droit cantonal.

Dès lors, c'est à juste titre que la cession des AUADP par l'entreprise individuelle de M. A_____ à la société anonyme qu'il avait créée avait été refusée. Ce refus ne violait pas les principes mis en avant par le recourant.

- 10) Exerçant son droit à la réplique, le 6 janvier 2020, M. A_____ a maintenu ses conclusions, développant les arguments qu'il avait exposés antérieurement. La nouvelle législation créait indéniablement une inégalité de traitement entre les personnes morales titulaires d'au moins une AUADP et celles qui n'en avaient pas lors de l'entrée en vigueur de la législation. Il s'agissait d'une mesure de politique économique.

Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) L'art. 11 al. 1 et al. 2 let. a de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) prévoit que les AUADP, personnelles et incessibles, sont attribuées sur requête, à une personne physique - titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi - ou morale devant être une entreprise de transport.

Ces autorisations sont attribuées en respectant des critères objectifs déterminés par le Conseil d'État, critères devant permettre d'assurer un système cohérent, transparent et non discriminatoire et de réaliser un équilibre approprié entre le besoin de stabilité des autorisations et la liberté (art. 11 al. 4 LTVTC).

Les AUADP délivrées sont valable six ans et elles sont renouvelables selon les critères d'attribution (art. 12 LTVTC).

- 3) a. Lors de l'adoption de la LTVTC, des dispositions transitoires ont été instituées.

En particulier, les titulaires d'une AUADP avaient la faculté, pendant une durée de six mois dès l'entrée en vigueur de ladite loi, de céder leur autorisation à un autre titulaire d'autorisation (art. 47 al. 1 LTVTC). Une telle cession ne pouvait intervenir qu'une seule fois (art. 47 al. 2 LTVTC).

b. Le législateur a exposé que cette disposition, présentée comme étant innovante, avait pour but de favoriser la création d'entreprise et de synergies des acteurs du milieu. Les cessions ainsi autorisées étaient strictement encadrées, et ne pouvaient intervenir que dans les six premiers mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette limitation visait à ne pas se mettre en porte-à-faux avec les principes constitutionnels de la liberté économique et de l'égalité de traitement, car les nouveaux candidats à l'obtention d'une autorisation ne devaient pas être lésés par ces cessions qui allaient s'opérer hors des critères usuels d'attribution (cf. commentaire article par article du PL 11709, ad art. 46 p. 52).

c. L'interprétation de cette disposition a fait l'objet d'un litige, tranché par arrêt de la chambre administrative (ATA/385/2018 du 24 avril 2018). Contrairement à ce que soutenait l'administration, le mot « autorisation » cité à la fin de l'art. 47 al. 1 LTVTC recouvrait uniquement les titulaires d'AUADP, et non l'ensemble des personnes bénéficiant d'une autorisation délivrée au sens de la LTVTC, à savoir aussi bien les AUADP que les cartes professionnelles, lesquelles étaient uniquement des autorisations d'exercer.

- 4) En l'espèce, la décision litigieuse est conforme à l'art. 47 LTVTC. La cession requise n'a pas été demandée dans les six mois après l'entrée en vigueur de cette loi. De plus, la société qui devrait recevoir les AUADP n'a jamais été au bénéfice d'autorisation de ce genre.

Les raisonnements développés par les recourants pour soutenir leur position n'ont pas de pertinence. La société anonyme, certes créée par M. A_____, est une personne morale séparée de M. A_____. En particulier, le fait que ce dernier soit porteur des actions de cette société anonyme ne l'empêche en aucun cas de les céder à une tierce personne.

Autoriser la cession requise reviendrait à créer une inégalité de traitement entre la société anonyme qui en serait bénéficiaire et toutes les autres personnes morales qui, n'ayant jamais été titulaires d'une AUADP, voire d'une autre autorisation prévue par la LTVTC, n'auraient jamais pu se les faire céder, ni pendant la période initiale de six mois, ni après.

- 5) Les recourants soutiennent de plus que la décision litigieuse violerait le principe de la liberté économique ainsi que le principe de l'égalité de traitement entre les concurrents directs ainsi que le principe de la garantie de la propriété.

a. Selon l'art. 27 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 ; 135 I 130

consid. 4.2). L'art. 36 Cst. exige que toute restriction à un droit fondamental soit fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2), et proportionnée au but visé (al. 3).

Cette liberté comprend le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. Selon ce principe, déduit des art. 27 et 94 Cst., sont prohibées les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique (ATF 143 I 37 consid. 8.2 ; 140 I 218 consid. 6.2). On entend par concurrents directs les membres de la même branche économique qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. Ne sont considérés comme concurrents directs au sens de cette règle que les entreprises situées dans la circonscription territoriale à laquelle s'applique la législation en cause (arrêt du Tribunal fédéral 2C_380/2016 du 1^{er} septembre 2017 consid. 5.1 et les références citées). L'égalité de traitement entre concurrents directs n'est pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même ; il est seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 143 I 37 consid. 8.2 ; 137 I 167 consid. 3.5).

b. En l'espèce, les restrictions apportées à la liberté économique des recourants sont fondées sur une base légale. D'une manière générale, l'intérêt public à limiter l'accès à la profession de chauffeur de taxi, surtout lorsque ces derniers bénéficient d'une autorisation d'usage accru du domaine public, a été largement analysé, et confirmé, par la jurisprudence (ATF 2C_772/2017 et 2C_773/2017 du 13 mai 2019, ainsi que les références citées). Ces règles poursuivent un intérêt public légitime, soit promouvoir un service public efficace et de qualité.

S'agissant plus spécifiquement de la question de l'égalité de traitement entre concurrents de la même branche économique, les différences imposées par la LTVTC, notamment entre les personnes – physiques ou morales – qui étaient titulaires d'une AUADP, voire titulaires d'une autre autorisation fondée sur la législation régissant les taxis, pendant les six premiers mois de l'entrée en vigueur de la loi et celles qui n'étaient pas titulaires d'une telle autorisation, créaient une différence admissible, dès lors que les personnes visées ne se trouvaient pas dans une situation semblable, loin de là.

Partant, le grief de violation de la liberté économique ainsi que celui de la violation de l'égalité de traitement entre concurrents seront écartés, étant non fondés.

- 6) Les recourants soutiennent que la décision litigieuse violerait le principe de la bonne foi.

a. Ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 ; 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître. Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (arrêt du Tribunal fédéral du 14 octobre 2004 in RDAF 2005 I 71 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 203 n. 569 et les références citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 203 s. n. 571).

Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATA/1819/2019 du 17 décembre 2019 consid. 7b ; ATA/171/2015 précité et les références citées).

b. En l'espèce, le seul fait que M. A_____ indique s'être rendu au PCTN pour s'informer sur les conditions d'exploitation de son activité par le biais d'une société anonyme et qu'il ait reçu le formulaire intitulé « B-2 : annonce de l'activité d'entreprise de transport (formulaire à l'attention des personnes morales) » ne répond pas aux exigences rappelées ci-dessus. Les recourants ne donnent dans le recours aucun renseignement précis ni au sujet des contacts qu'ils auraient eus avec l'autorité intimée, ni à propos des questions qu'ils auraient posées. De plus, le formulaire qu'ils produisent pour tenter de justifier leur raisonnement est téléchargeable sur Internet.

Partant, ce grief sera aussi écarté.

En l'espèce, il a déjà été relevé que la LTVTC, en ce qu'elle ne permettait pas de transférer les autorisations délivrées, répondait à un intérêt public, celui de la garantie d'une bonne gestion du service des taxis utilisant, d'une manière

accrue, le domaine public. De plus, les AUADP ont une validité de six ans et, s'il est précisé qu'elles sont renouvelées automatiquement pour autant que les exigences prévalant lors de leur délivrance soient remplies, il est toutefois clair que leur validité est limitée et qu'elles disparaissent soit au décès du titulaire, s'il s'agit d'une personne physique, soit lors de l'éventuelle faillite de la personne morale qui en serait titulaire.

Dès lors, l'éventuelle atteinte à la garantie de la propriété répond manifestement aux exigences de l'art. 36 al. 1 à 3 Cst. et le grief sera rejeté.

- 7) Enfin, les autres arguments exposés par les recourants, notamment ceux en lien avec une violation par la législation cantonale du droit fédéral, dans la mesure où ils sont compréhensibles, doivent être rejetés. Les raisonnements tenus par les recourants, s'ils étaient suivis, videraient simplement la LTVTC de sa substance dès lors que, par le biais de création de personnes morales, puis de fusion, la cession des AUADP, que le législateur a entendu écarter, serait atteinte par des moyens confinant à la fraude à la loi.
- 8) Au vu de ce qui précède, le recours sera écarté. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, qui succombent, et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 1 et 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 septembre 2019 par Monsieur A_____ et B_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 18 juillet 2019 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Monsieur A_____ et B_____ un émolument de CHF 1'500.- ;

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 Fateh Boudiaf, avocat des recourants, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Thélin, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

C. Meyer

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :