

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3785/2015-TAXIS

ATA/311/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 21 mars 2017

1^{ère} section

dans la cause

M. A_____

représenté par Me Fateh Boudiaf, avocat

contre

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

EN FAIT

- 1) M. A_____, chauffeur de taxi à Genève, est titulaire depuis avril 2010 d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.
- 2) Afin d'obtenir l'autorisation d'exploiter précitée, il a versé au service du commerce, devenu depuis le 1^{er} janvier 2017 le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), rattaché au département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE), en avril 2010, une taxe unique de CHF 60'000.-.
- 3) Le 19 mai 2010, le Conseil d'État, se fondant sur les art. 21 al. 6 et 22 al. 4 de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30), entrée en vigueur le 15 mai 2005, ainsi que sur le préavis donné par les milieux professionnels, a arrêté la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public, ainsi que le montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un permis de service public, à CHF 82'500.-.
- 4) Par arrêt du 18 juin 2011 (2C_609/2010), statuant sur recours de l'association de défense des intérêts des chauffeurs de taxi et de plusieurs chauffeurs de taxi agissant individuellement, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêté pour défaut de base légale.
- 5) Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a été saisie d'un recours d'un chauffeur de taxi contre la décision du PCTN, par laquelle en substance il maintenait à CHF 82'500.- le montant de la taxe unique devant être versée pour obtenir le permis demandé, et a statué qu'il découlait de l'arrêt du Tribunal fédéral que la perception de la taxe unique ne pouvait se fonder que sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, qui fixait son montant à CHF 40'000.-, si bien que le PCTN devait délivrer le permis sollicité contre versement d'une taxe unique de CHF 40'000.- (ATA/378/2012 du 12 juin 2012).
- 6) Le 25 août 2015, M. A_____ a requis du PCTN la restitution d'un montant de CHF 20'000.-.
- 7) Par décision du 24 septembre 2015, le PCTN a rejeté sa demande de remboursement de CHF 20'000.-.

Il se fondait sur la jurisprudence constante de la chambre administrative selon laquelle le régime transitoire mis en place par la LTaxis et fixant le montant de la taxe à CHF 60'000.- avait pris fin le 18 mai 2010, à minuit, soit au moment de l'adoption de l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010, si bien que seuls les

permis de service public délivrés postérieurement à cette date étaient soumis au paiement de la taxe prévue par l'art. 21 al. 6 LTaxis, soit CHF 40'000.-.

La chambre administrative avait également déjà confirmé la légalité de la taxe unique de CHF 60'000.- requise des chauffeurs ayant obtenu un permis de service public avant le 18 mai 2010.

Le grief de l'inégalité de traitement était mal fondé, dès lors que la loi formelle prévoyait une telle différence et que les conditions d'accès à ces permis de service public n'étaient pas les mêmes, sous l'empire du régime transitoire et suite à son abrogation le 18 mai 2010.

- 8) Le 28 octobre 2015, M. A_____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative. Il concluait à ce qu'il soit ordonné au PCTN de produire tout document permettant de constater qu'au 18 mai 2010, le nombre maximal de permis avait été atteint et avait été stable, à ce qu'il soit autorisé à présenter une réplique et à se déterminer au sujet du point précédent, à l'annulation de l'arrêté du 19 mai 2010 dans son intégralité, y compris en ce qui concernait la détermination du nombre maximal de permis, à l'annulation de la décision rendue le 24 septembre 2015 par le PCTN et à ce qu'il soit ordonné à celui-ci de lui rembourser la somme de CHF 20'000.-, subsidiairement de fixer la taxe unique à au moins CHF 60'000.- pour toute nouvelle demande de permis. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».

Dans la mesure où le Tribunal fédéral avait jugé que l'art. 21 al. 6 LTaxis ne constituait pas une base légale suffisante pour l'adoption de l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010, M. A_____ reprochait à la décision attaquée et à la LTaxis d'avoir opéré une inégalité de traitement entre concurrents directs et une restriction inadmissible à la liberté économique, lesquelles avaient conduit à une solution arbitraire dans l'application de la LTaxis et dans le résultat obtenu et étaient contraire au principe de la bonne foi.

Dans la mesure où l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010 avait été annulé dans son intégralité par le Tribunal fédéral, il ne pouvait pas constituer une base légale déterminant la fin de la période transitoire prévue à l'art. 58 al. 6 LTaxis. L'interprétation littérale de cette disposition commandait de retenir que la détermination du nombre maximal de permis de service public et la fixation du montant de la taxe unique et du montant compensatoire étaient si intimement liées qu'elles devaient nécessairement intervenir en même temps. En effet, lorsque conformément à l'art. 58 al. 6 LTaxis, le nombre maximal de permis de service public était atteint, cette disposition excluait l'application de la LTaxis pour la fixation du montant de la taxe unique et du montant compensatoire pour laisser place à une fixation émanant du Conseil d'État.

Comme cette manière de faire avait pour conséquence que le montant de la taxe unique et le montant compensatoire étaient inférieurs à ce qui avait été voulu par les autorités politiques, M. A_____ et les autres chauffeurs se trouvant dans la même situation que lui s'en trouvaient lésés puisque le fond constitué en vue d'améliorer les conditions sociales des chauffeurs de taxis se trouvait diminué de CHF 20'000.- lors de chaque paiement d'une taxe de CHF 40'000.-.

Tant le législateur que le gouvernement avaient prévu dans le but de la loi et du règlement d'application que les chauffeurs de taxis de service public qui obtenaient l'autorisation y afférente avant la fin de la période transitoire payaient moins de taxes que ceux qui l'obtenaient après et percevaient un montant compensatoire plus conséquent. Or, la situation actuelle était totalement autre.

Si M. A_____, ainsi que ceux se trouvant dans la même situation que lui, avaient su que la situation actuelle serait telle qu'elle était, ils n'auraient jamais demandé de permis de service public et auraient attendu alors la fin de la période transitoire.

- 9) Le 18 décembre 2015, le PCTN a transmis son dossier et a conclu au rejet du recours formé par M. A_____.

L'objet du litige était fixé par sa décision du 24 septembre 2015 et ne concernait que le montant de la taxe unique à l'exclusion de toute considération relevant du montant compensatoire.

La demande de production de document devait être rejetée dès lors qu'il était tardif de remettre en cause le fait que le nombre maximal de permis avait été atteint et avait été stable.

L'arrêté du Conseil d'État avait bien mis fin, le 18 mai 2010 à minuit, au régime transitoire instauré par la LTaxis, fixant la taxe unique à CHF 60'000.-. À défaut d'avoir fixé un nouveau plafond, le plancher, tel que prévu par l'art. 21 al. 6 LTaxis, soit CHF 40'000.-, devait être appliqué à compter de cette date.

La demande en remboursement était tardive car prescrite (67 al. 1 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse [CO, Code des obligations - RS 220]).

- 10) Dans sa réplique reçue le 5 février 2016 au greffe de la chambre administrative, M. A_____ a persisté dans les termes de son recours.

Le grief relatif au montant compensatoire n'était pas irrecevable puisqu'il devait être connu, à l'instar du montant de la taxe unique, de tous les chauffeurs dès l'instant où le nombre maximum des permis de service public était atteint.

Il n'était pas tardif de remettre en cause l'arrêté du 19 mai 2010 et les circonstances ayant conduit à son adoption, dès lors qu'il s'agissait d'un acte normatif qui pouvait être remis en cause lors de tout contrôle concret.

- 11) Le 8 février 2016, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Aux termes de l'art. 11 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant est strictement personnelle et intransmissible ; elle est délivrée par le département compétent à une personne physique lorsqu'elle satisfait à un certain nombre de conditions, dont celle de se voir délivrer un permis de service public (art. 11 let. b LTaxis).
- 3) Le nombre de permis de service public est limité en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public, notamment des stations de taxis et des voies réservées aux transports en commun et un bon fonctionnement des services de taxis. Ce nombre maximal est déterminé et adapté par le département, sur préavis des milieux professionnels concernés, sur la base de critères objectifs, liés, notamment, aux conditions d'utilisation du domaine public et aux besoins des usagers (art. 20 LTaxis).
- 4) Selon l'art. 21 al. 4 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant au sens de l'art. 11 LTaxis est délivrée contre le paiement d'une taxe unique affectée à un fonds constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis. Ce fonds est géré par le département ou par les milieux professionnels dans le cadre d'un contrat de prestations. Aux termes de l'art. 21 al. 5 LTaxis, le requérant qui ne paie pas la taxe dans le délai imparti par le département est biffé de la liste d'attente, mais peut se réinscrire.

Le Conseil d'État détermine les modalités de gestion du fonds et fixe le montant de la taxe de manière à ce que, en fonction de la rotation des permis, les détenteurs qui cessent leur activité perçoivent un montant compensatoire au moins égal à CHF 40'000.-. La taxe est égale ou supérieure au montant compensatoire et son montant maximum fixé par le Conseil d'État (art. 21 al. 6 LTaxis).

- 5) Selon l'art. 58 al. 5 LTaxis, le montant de la taxe unique est fixé à CHF 60'000.- tant que le nombre de permis de service public déterminé dès la

deuxième année après l'entrée en vigueur de la loi n'est pas atteint (art. 58 al. 5 LTaxis). Dès que le département considère que le nombre de permis de service public adéquat est atteint et reste stable, le Conseil d'État fixe le montant de la taxe et du montant compensatoire selon les principes de l'art. 21 al. 6 LTaxis (art. 58 al. 6 LTaxis).

- 6) L'objet du litige dans la procédure administrative est le rapport juridique qui – dans le cadre de l'objet de la contestation déterminé par la décision – constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaqué (arrêt du Tribunal fédéral 8C_197/2016 du 9 décembre 2016 consid.3.1.).

En l'espèce, les conclusions ou griefs relatifs au montant compensatoire sont irrecevables. La décision attaquée n'a pas pour objet la détermination de ce dernier, mais uniquement de la taxe unique et en particulier le remboursement des CHF 20'000.- que le recourant considère avoir payé de manière injustifiée.

- 7) L'arrêt du 19 mai 2010 a été annulé par le Tribunal fédéral le 18 juin 2011, si bien que le recourant est aujourd'hui forclos à le remettre en cause.
- 8) a. Le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt du Conseil d'État précité dans son ensemble, sans toutefois remettre en cause le fait que le nombre de permis de service public était alors atteint.

Dans un arrêt relativement récent, la chambre administrative a eu l'occasion de confirmer que la condition légale préalable et nécessaire à la prise par le Conseil d'État de l'arrêt précité, soit que le nombre de permis de service public adéquat soit considéré comme atteint et restant stable, n'avait pas été remise en cause par l'annulation de l'arrêt (ATA/187/2015 du 17 février 2015 consid. 8).

Par conséquent, ce premier grief sera écarté.

- b. Pour ces mêmes motifs, la demande de production de document permettant de constater qu'au 18 mai 2010, le nombre maximal de permis avait été atteint et avait été stable, sera également écartée.
- 9) a. Contrairement à ce que prétend le recourant, l'art. 58 al. 6 LTaxis n'exclut pas l'application de la LTaxis lorsque le nombre maximal de permis de service public est atteint. Au contraire, s'il appartient au Conseil d'État d'intervenir pour fixer le montant de la taxe et du montant compensatoire, c'est uniquement en raison du fait que la taxe de CHF 60'000.- ne peut alors plus être perçue, la période transitoire prévue par l'art. 58 al. 5 LTaxis étant terminée.
- b. La chambre de céans a déjà eu l'occasion d'analyser les conséquences de l'annulation par le Tribunal fédéral de l'arrêt du Conseil d'État et a considéré que la perception de la taxe unique pouvait dès lors se fonder sur

l'art. 21 al. 6 LTaxis, qui fixe son montant à CHF 40'000.- (ATA/187/2015 précité consid. 7). Il n'y a pas lieu de revenir sur cette jurisprudence.

c. La chambre administrative a également rappelé que la situation du chauffeur ayant obtenu son autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant avant le 18 mai 2010 était différente de celle d'un chauffeur qui aurait obtenu l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant sous l'empire de l'arrêté, soit à une période où le nombre de permis de service public adéquat était considéré comme atteint et restant stable (ATA/187/2015 précité consid. 8).

En présence de situations différentes, le grief de la violation de l'égalité de traitement doit être écarté. Il sera encore précisé que les chauffeurs ayant obtenu l'autorisation d'exploiter un taxi de service public durant la période transitoire ont tous payé la même taxe.

d. Enfin, le principe de la bonne foi n'a pas été violé. En effet, au moment où le recourant s'est acquitté du montant de la taxe, les dispositions de la LTaxis étaient déjà en vigueur, l'art. 21 al. 6 LTaxis précisant que le montant de la taxe devait être au moins égal au montant compensatoire, soit au moins CHF 40'000.- et l'art. 58 al. 5 LTaxis autorisant le montant de CHF 60'000.-. Par conséquent, le recourant ne pouvait ignorer qu'après la fin de la période transitoire, la taxe due pouvait être inférieure au montant de CHF 60'000.- qui lui était alors réclamé.

En conséquence, ce grief sera écarté.

e. Ni la loi, ni le règlement d'application ne prévoient que la taxe doit être moins élevée avant la fin de la période transitoire. Au contraire, la législation prévoit alors une taxe de CHF 60'000.- (art. 58 al. 5 LTaxis), puis de CHF 40'000.- (art. 21 al. 6 LTaxis) au moins dès la fin de celle-ci.

f. Saisie de plusieurs recours de chauffeurs de taxis qui avaient obtenu leur autorisation d'exploiter un taxi de service public avant le 18 mai 2010 et qui demandaient, à l'instar du recourant, le remboursement, à concurrence de CHF 20'000.-, d'une partie de la taxe unique de CHF 60'000.- qu'ils avaient versée, la chambre de céans a constamment confirmé la position du PCTN qui leur déniait un tel droit (ATA/512/2013 du 27 août 2013 ; ATA/476/2013 ; ATA/475/2013 ; ATA/474/2013 ; ATA/473/2013 ; ATA/472/2013 ; ATA/471/2013 ; ATA/470/2013, tous du 30 juillet 2013 ; ATA/739/2012 ; ATA/736/2012 ; ATA/735/2012 ; ATA/734/2012 ; ATA/733/2012 ; ATA/730/2012 tous du 30 octobre 2012). En revanche, elle a admis ce droit au remboursement dans le cas de chauffeurs de taxis ayant obtenu leur autorisation postérieurement à ladite date (ATA/469/2013 du 30 juillet 2013 ; ATA/738/2012, ATA/737/2012, ATA/732/2012, ATA/731/2012 tous du 30 octobre 2012).

Par conséquent, et dès lors qu'aucun motif ne permet de s'écarter de la jurisprudence précitée, le recourant sera débouté de sa demande en remboursement de CHF 20'000.-.

- 10) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 11) Un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 28 octobre 2015 par M. A_____ contre la décision du 24 septembre 2015 du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir ;

met un émoulement de CHF 500.- à la charge de M. 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 du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Fateh Boudiaf, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :