RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/483/2022-TAXIS **ATA/471/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 mai 2022

2ème section

dans la cause

Monsieur A_____
représenté par Me Stéphane Grodecki, avocat

contre

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

EN FAIT

1) Monsieur A_____, né le _____ 1971 et chauffeur de taxi, s'est vu délivrer le 24 octobre 2017 une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) sous l'immatriculation GE 1_____.

2) Le 5 octobre 2020, il a déposé ses plaques.

3) Le 26 novembre 2021, M. A_____ a sollicité la reprise de ses plaques d'immatriculation.

Il a produit deux « attestations de positivité de test Covid-19 » établies les 16 septembre et 9 octobre 2021 par le Docteur B_____, rédigées sur papier à en-tête du Ministère de la santé, Direction régionale de C_____, Tunisie. La première attestation fait état d'un test PCR de dépistage au Covid-19 effectué le 15 septembre et la seconde d'un tel test effectué le 8 octobre 2021.

4) Par décision du 10 janvier 2022, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) a constaté la caducité, à compter du 5 octobre 2021, de l'AUADP liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ délivrées à M. A_____, en raison de son non-usage pendant douze mois consécutifs. Lesdites plaques ne pouvaient plus être récupérées.

L'intéressé n'avait pas utilisé son AUADP pendant plus de douze mois consécutifs sans invoquer une incapacité de travail attestée par certificat médical. Les attestations produites ne certifiaient pas dûment d'une telle incapacité. Il était peu vraisemblable que le Dr B_____ établisse deux attestations aussi peu formelles, sans certifier les résultats des tests. La parfaite identité de la signature et du tampon de ce médecin était de nature à suspecter qu'en tout cas un des documents était un faux. Le PCTN se réservait le droit de dénoncer les faits au Ministère public. En outre, il était surprenant de demeurer positif au Covid-19 pendant plus de trois semaines et demi. Enfin, l'intéressé ne démontrait pas qu'il aurait été physiquement dans l'incapacité de mettre son taxi à disposition d'un autre chauffeur de taxi en sa qualité d'exploitant d'une entreprise de transport.

5) Par acte expédié le 9 février 2022, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice contre cette décision, dont il a demandé l'annulation. Il a conclu à la validité de son AUADP et à être autorisé à récupérer ses plaques d'immatriculation GE 1_____.

Il s'était rendu dans son pays d'origine, la Tunisie, en septembre 2021. Il avait prévu de revenir le 4 octobre 2021 afin de reprendre son activité. Il avait à cet effet acquis un billet de retour le 1er octobre 2021, billet qu'il produisait. Il avait toutefois contracté le Covid-19, été soigné à domicile et avait produit les

seuls documents médicaux qu'il avait pu obtenir. Durant le délai de recours, il avait tenté, en vain, de s'en procurer d'autres. Il s'était alors soumis à un test sérologique, qui avait attesté, le 31 janvier 2022, de ce qu'il avait contracté le Covid-19.

Il a produit un document établi par Dianalabs SA le 1er février 2022, dont il ressort qu'il a subi un test PCR le 20 janvier 2022, qui s'est révélé positif, et que la sérologie réalisée le 31 janvier 2022 était également positive.

6) Le PCTN a conclu au rejet du recours.

Les documents produits par le recourant attestaient du fait qu'il avait été testé positif au Covid-19. Toutefois, ils ne certifiaient pas d'une incapacité totale de travail ni de sa durée. Par ailleurs, même si le recourant était resté « bloqué » en Tunisie, il n'avait pris aucune disposition pour en informer le PCTN. Il aurait ainsi pu se manifester et indiquer sa volonté de récupérer ses plaques. La décision querellée était donc conforme à la réglementation et respectait les principes de légalité et d'égalité de traitement. Les AUADP étant soumises à un numerus clausus et un grand nombre de chauffeurs de taxi étant en attente de pouvoir en bénéficier, il était impératif que les titulaires d'une telle autorisation en fassent un usage concret. Enfin, le recourant aurait pu, pendant la période de son empêchement, mettre son AUADP à disposition d'un autre chauffeur de taxi en s'annonçant au PCTN.

7) Dans sa réplique, le recourant a pris note du fait que le PCTN ne contestait plus la valeur probante des documents médicaux produits. Il était surpris que la positivité au Covid-19 ne constituait pas une cause d'incapacité de travail totale. Il avait dû se mettre en isolement, ce qui l'avait empêché de travailler. Il ne voyait, en outre, pas sur quelle base légale l'autorité intimée se fondait pour soutenir qu'il aurait dû, pendant son incapacité de travail, transférer ses plaques à un autre chauffeur de taxi.

8) Invité par la chambre de céans à préciser la date de son retour de Tunisie et à fournir toute explication utile relative à la période s'étant écoulée entre le test positif au Covid-19 du 8 octobre 2021 et le dépôt le 26 novembre 2021 de sa demande de reprise de ses plaques d'immatriculation, le recourant a indiqué, par courrier du 14 avril 2022, qu'il était rentré en bateau et en voiture avec un ami. Il avait quitté la Tunisie le 19 novembre 2021 et était arrivé à Genève le lendemain en fin de journée.

9) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était 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) Le recourant sollicite son audition.

a. 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 les parties de faire administrer des preuves et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 154 consid. 2.1 et 4.2 ; 132 II 485 consid 3.2). Ce droit n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, 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 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'obtenir une audition orale (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

b. En l'espèce, le recourant a exposé son point de vue dans son recours et sa réplique et pu produire toute pièce qu'il estimait utile à la défense de ses intérêts. Il n'explique pas en quoi son audition apporterait des éléments complémentaires à ceux déjà exposés.

Partant, il ne sera pas procédé à son audition.

3) Le recourant conteste la caducité de son AUADP, en faisant valoir son incapacité de travail à l'échéance de la période de douze mois suivant le dépôt de ses plaques d'immatriculation.

a. Les voitures de taxis sont au bénéfice d'une autorisation d'usage accru du domaine public. Chaque autorisation correspond à une immatriculation (art. 10 al. 1 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 - LTVTC - H 1 31). Le nombre des autorisations est limité en vue d'assurer un bon fonctionnement des services de taxis, par une utilisation optimale du domaine public, et en vue de garantir la sécurité publique (art. 10 al. 2 LTVTC). Les autorisations d'usage accru du domaine public sont attribuées sur requête, à des personnes physiques ou morales. Elles sont personnelles et incessibles (art. 11 al. 1 LTVTC).

L'autorisation est valable six ans. Elle est renouvelable selon les critères de l'art. 11 LTVTC (art. 12 al. 1 LTVTC). Le département constate la caducité de l'autorisation lorsque son titulaire n'en fait pas usage pendant douze mois consécutifs de façon effective, sauf en cas d'incapacité totale de travail dûment attestée (art. 12 al. 3 let. c LTVTC).

L'autorisation ne crée aucun droit acquis. Si les conditions ne sont plus remplies, l'autorité compétente constate la caducité ou révoque l'autorisation. Ainsi, la renonciation expresse ou par acte concluant résultant du défaut de demande de renouvellement à l'échéance entraînent la caducité de l'autorisation. Il convient de ne pas permettre le blocage d'une autorisation par un titulaire qui n'en fait pas usage pendant de nombreux mois. Dans ce cas, elle devient caduque (Exposé des motifs du PL 11'709 projet de loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur [LTVTC - H 1 31] du Conseil d'État du 26 août 2015, p. 32 et 33 in MGC 2015-2016 VIII/3 A 32-33).

b. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 136 I 254 consid. 5.2). Il découle de ce principe que l'administration et les administrés doivent se comporter réciproquement de manière loyale (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 I 161 consid. 4 ; 129 II 361 consid. 7.1).

c. Aux termes de l'art. 16 LPA, un délai fixé par la loi ne peut être prolongé ; les cas de force majeure sont réservés (al. 1) ; la restitution pour inobservation d'un délai imparti par l'autorité peut être accordée si le requérant ou son mandataire a été empêché sans sa faute d'agir dans le délai fixé ; la demande motivée doit être présentée dans les dix jours à compter de celui où l'empêchement a cessé (al. 3).

Tombent sous la notion de force majeure les événements extraordinaires et imprévisibles qui surviennent en dehors de la sphère d'activité de l'intéressé et qui s'imposent à lui de façon irrésistible (ATA/47/2022 du 18 janvier 2022 consid. 2b; ATA/138/2021 du 9 février 2021 consid. 3a et b ; ATA/160/2019 du 19 février 2019 consid. 2b). L'empêchement doit être de nature telle que le respect des délais aurait exigé la prise de dispositions que l'on ne peut raisonnablement attendre de la part d'un homme d'affaires avisé (ibidem).

d. Selon l'art. 22 LPA, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes. La procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoire, selon laquelle l'autorité définit les faits pertinents et les preuves nécessaires, qu'elle ordonne et apprécie d'office. Cette maxime doit cependant être relativisée par son corollaire, à savoir le devoir des parties de collaborer à l'établissement des faits (ATF 128 II 139 consid. 2b ; 120 V 357 consid. 1a). Conformément au principe général de procédure consacré à l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), il incombe en effet à l'administré d'établir les faits qui sont de nature à lui procurer un avantage, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'il est le

mieux à même de connaître, notamment parce qu'ils ont trait spécifiquement à sa situation personnelle (ATF 125 IV 161 consid. 4 ; 120 Ia 179 consid. 3a).

e. En l'espèce, se pose la question de savoir si le recourant peut se prévaloir d'une incapacité totale de travailler justifiant que son AUADP demeure valable jusqu'au 26 novembre 2021, date à laquelle il a souhaité récupérer ses plaques d'immatriculation.

Il ressort des deux attestations établies en Tunisie par le Dr B_____ que le recourant a été testé positif au Covid-19 les 15 septembre et 8 octobre 2021. Aucun élément ne permet de douter de l'authenticité de ces attestations. Le fait que le sceau et la signature du médecin soient parfaitement identiques sur les deux documents ne permet pas à lui seul de conclure qu'un, voire les deux documents, seraient des faux certificats. Il est d'ailleurs concevable que dans le cadre d'attestations délivrées en grand nombre, comme cela a été le cas lors de la pandémie, des sceaux comportant la signature d'autorités sanitaires aient été établis. Le PCTN ne soutient au demeurant plus que l'un ou l'autre des certificats médicaux ne serait pas authentique.

Au vu de ces documents, il sera retenu que le recourant a été testé positif au Covid-19 les 15 septembre et 8 octobre 2021. Il a ainsi été empêché de prendre le vol de retour du 1er octobre 2021 pour lequel il disposait d'un billet. Il convient donc de constater qu'en date du 5 octobre 2021, soit douze mois après avoir déposé les plaques d'immatriculation, le recourant se trouvait en incapacité totale de travail. En effet, selon l'Ordonnance COVID-19 situation particulière, état au 4 octobre 2021 (RS 8181.101.26), toute personne testée positive devait observer une période d'isolement de dix jours. Cette période commençait le jour de l'apparition des symptômes ou, en l'absence de symptômes, le jour du test au Covid-19, et se terminait, au plus tôt, dix jours plus tard si la personne était sans symptômes pendant 48 heures au moins ou aussi si elle présentait encore des symptômes, mais que ceux-ci étaient tels que le maintien de l'isolement n'était plus justifié (art. 9). Compte tenu de cette réglementation, une personne atteinte du Covid-19 n'était pas autorisée à travailler.

Reste à examiner si le recourant s'est conformé à son obligation d'agir de manière loyale en ne sollicitant la restitution de ses plaques que le 26 novembre 2021, soit sept semaines après avoir été testé positif au Covid-19.

Interpellé par la chambre de céans sur la question de savoir quand il était revenu de Tunisie et de s'expliquer sur la période s'étant écoulée entre le 8 octobre et le 26 novembre 2021, le recourant a indiqué qu'il était revenu à Genève le 20 novembre 2021. Il n'a toutefois fourni aucune explication relative à son retour à Genève plus de sept semaines après le test positif au Covid-19. Il n'a, en particulier, pas allégué qu'il aurait été empêché, entre la fin de la période obligatoire d'isolement ayant suivi le test positif au Covid-19 le 8 octobre 2021 et

le 26 novembre 2021, de travailler. Il n'a pas non plus fait valoir ni a fortiori établi qu'il aurait été d'une quelconque manière empêché de se manifester auprès du PCTN entre la fin de sa période d'isolement et le 26 novembre 2021. Il n'a, notamment, pas soutenu ni établi que, pendant toute cette période, son état de santé l'aurait empêché de solliciter auprès du PCTN la reprise de ses plaques ou d'exposer à ce service qu'il était retenu en Tunisie.

Ainsi, dès lors que le recourant a tardé de manière importante sans justifier d'un empêchement après la fin de la période d'isolement suivant le test positif au Covid-19 à se manifester auprès du PCTN en vue de récupérer ses plaques d'immatriculation, cette autorité était fondée à constater la caducité de l'AUADP au sens de l'art. 12 al. 3 let. c LTVTC.

4) Le recourant invoque encore une atteinte à sa liberté économique. La caducité de son AUADP portait atteinte à son droit à l'exercice de la production (recte : profession), n'était pas fondée sur un intérêt public et violait le principe de la proportionnalité.

a. Telle qu'elle est garantie par l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique 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.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c.aa ; Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss, p. 176). Le libre exercice d'une profession implique de pouvoir choisir le moment, le lieu, les moyens de production, la forme juridique, les partenaires, les clients, les conditions de travail, les prix, les coûts, soit tous les éléments qui organisent et structurent le processus social conduisant à la production d'un gain (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/ Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème éd., 2013, n. 952). Tant les personnes physiques que les personnes morales sont titulaires de la liberté économique ainsi définie (ATF 131 I 223 consid. 4.1 ; Message précité, FF 1997 I 1 ss, p. 179).

Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte, pour autant qu'une telle restriction soit fondée sur une base légale, repose sur un intérêt public ou sur la protection d'un droit fondamental d'autrui et soit proportionnée au but visé (art. 36 Cst. ; ATF 131 I 223 consid. 4.1 et 4.3).

b. En l'espèce, la caducité de l'AUADP liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ délivrée au recourant constitue une atteinte à sa liberté économique.

Elle repose néanmoins sur une base légale formelle, à savoir l'art. 12 al. 3 let. c LTVTC, ce que le recourant ne conteste d'ailleurs pas.

À teneur de l'art. 10 al. 2 LTVTC, le nombre des AUADP est limité en vue d'assurer un bon fonctionnement des services de taxis, par une utilisation optimale du domaine public, et en vue de garantir la sécurité publique. Cet objectif relève d'un intérêt public évident autorisant une restriction de la liberté économique.

Quant à la proportionnalité, la caducité de l'AUADP apparaît apte à atteindre le but recherché, dans la mesure où il s'agit de garantir un service de taxis efficace et adapté et où le délai de douze mois de non-utilisation semble relativement long pour permettre à l'intéressé de prendre les dispositions nécessaires. En outre, le grief selon lequel toute activité professionnelle lui serait désormais impossible procède d'une appréciation erronée. D'une part, il dispose de la possibilité de déposer une nouvelle requête d'AUADP au sens de l'art. 11 LTVTC, sous réserve d'en remplir les conditions. D'autre part, l'autorité intimée n'a pas révoqué sa carte professionnelle, de sorte qu'il conserve la possibilité de poursuivre son activité en tant que chauffeur professionnel.

Au vu de ce qui précède, la décision querellée est conforme au droit.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

5) Il ne sera pas perçu d'émolument, le recourant plaidant au bénéfice de l'assistance juridique. Vu l'issue du litige, il ne peut se voir allouer une indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 février 2022 par Monsieur A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 10 janvier 2022 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni 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 Stéphane Grodecki, avocat du recourant, ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. Hüsler Enz	F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :