

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/84/2024-TAXIS

ATA/542/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 avril 2024

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Jacques ROULET, avocat

recourant

contre

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

intimé

EN FAIT

A. a. Le 29 août 2017, A_____ (ci-après : le chauffeur), né le _____ 1969, chauffeur de taxi, a obtenu une autorisation d'usage accru du domaine public (ci-après : AUADP) correspondant aux plaques d'immatriculation GE 1_____, « pour une durée de six ans, soit jusqu'au 30 juin 2023 ».

b. Par courrier du 5 janvier 2023, envoyé en A+, le service de police du commerce de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) a informé le chauffeur qu'une requête de renouvellement de son AUADP devait lui parvenir au plus tôt le 28 février 2023 et au plus tard le 31 mars 2023. Il n'entrerait pas en matière sur les requêtes déposées en dehors du délai. À défaut de procéder dans ces délais, son AUADP prendrait fin à sa date d'échéance, sans possibilité de renouvellement.

À teneur du suivi des envois de la Poste, ce pli a été distribué le 6 janvier 2023 à 9h56.

c. Le 18 avril 2023, le chauffeur a déposé au PCTN un formulaire de demande de renouvellement de l'AUADP daté du même jour, l'attestation de l'office cantonal des véhicules du 22 mars 2023, le certificat de capacité civile du 17 mars 2023, l'attestation d'affiliation auprès de l'office cantonal des assurances sociales du 9 mars 2023, le récépissé du paiement d'un émolument de CHF 700.- à l'attention du PCTN du 14 mars 2023 et l'extrait du casier judiciaire du 4 avril 2023.

d. Par courrier du 30 mai 2023, le PCTN a informé le chauffeur qu'il ne pouvait pas entrer en matière sur sa requête, formée hors la période de renouvellement.

e. Par décision du 23 novembre 2023, le PCTN a constaté que l'AUADP du chauffeur ne pouvait être renouvelée et était devenue caduque à son échéance, le 30 juin 2023. L'intéressé devait déposer ses plaques d'immatriculation auprès de l'office cantonal des véhicules. S'il souhaitait requérir une nouvelle AUADP, il lui appartenait de s'inscrire sur la liste d'attente au moyen du formulaire de requête idoine.

B. a. Par acte du 9 janvier 2024, le chauffeur a interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision. Il a conclu implicitement à l'annulation de la décision et à ce qu'il soit ordonné au PCTN d'entrer en matière.

Son activité professionnelle était essentielle pour subvenir aux besoins de sa famille. Il n'avait jamais fait l'objet d'une condamnation ou mesure de retrait de son permis de conduire. Début mars 2023, conscient que son AUADP arriverait prochainement à échéance, il s'était rendu en personne au PCTN afin d'obtenir des informations sur les modalités de son renouvellement. Il n'avait pas reçu de courrier y relatif. L'employée à la réception lui avait indiqué qu'aucune information ne pouvait être donnée par oral au guichet mais qu'il serait contacté par l'autorité qui lui indiquerait les dates durant lesquelles la demande de renouvellement pourrait

être déposée. Il avait alors commencé à réunir les pièces nécessaires. Le 18 avril 2023, inquiet de l'absence de nouvelles du PCTN, il s'était rendu dans les locaux de l'autorité intimée pour y déposer son dossier.

Il devait être protégé dans sa bonne foi au vu des indications fournies par l'autorité intimée. Il s'était rendu au guichet début mars 2023 ce qui prouvait qu'il n'avait pas reçu le courrier du 5 janvier 2023 et qu'il ignorait dans quel délai il devait déposer sa demande de renouvellement. Au vu des renseignements fournis à cette occasion, il était fondé à penser qu'il recevrait une correspondance du PCTN pour l'informer des dates pertinentes. Il n'avait aucun autre moyen de les connaître, dès lors que la personne au guichet avait indiqué qu'elle ne pouvait répondre à aucune question y relative.

Le prononcé de la caducité de son AUADP constituait une grave atteinte à sa liberté économique.

Enfin, la décision de caducité violait le principe de proportionnalité au sens étroit. La décision compromettait gravement sa situation professionnelle et avait un impact important sur toute sa famille. Ce n'était pas fautivement qu'il avait omis de déposer sa demande dans le délai mais uniquement parce que l'autorité intimée lui avait donné des indications inexacts. Sous l'angle de l'aptitude également, la décision consacrait une violation de ses droits fondamentaux.

b. Le PCTN s'est référé à sa décision et a conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique, A_____ a rappelé ne pas avoir reçu le courrier du 5 janvier 2023, raison de son passage dans les locaux de l'autorité intimée.

d. 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 se plaint implicitement d'une violation de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31).

2.1 L'art. 13 LTVTC règle les modalités de l'AUADP.

Selon son al. 1, les AUADP sont limitées en nombre et en durée, 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. L'al. 2 prévoit qu'elles sont attribuées moyennant le respect des conditions de délivrance, selon des critères objectifs et non discriminatoires, l'al. 3 qu'elles sont strictement personnelles et intransmissibles, l'al. 4 que le Conseil d'État en fixe le nombre maximal en fonction

des besoins évalués périodiquement, détermine les modalités d'attribution et définit la notion d'usage effectif.

Il ressort de l'art. 13 al. 5 LTVTC que l'AUADP est délivrée sur requête pour six ans à une personne physique ou morale aux conditions énumérées sous let. a à c.

Selon l'al. 7 de cette disposition, l'AUADP est renouvelée lorsque la requête en renouvellement est déposée trois mois avant l'échéance de l'autorisation (let. a) ; les conditions de l'al. 5 sont toujours réalisées (let. b).

2.2 L'art. 21 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01) prévoit que le PCTN informe les titulaires six mois avant l'échéance de l'AUADP de la nécessité de déposer une requête en renouvellement (al. 1). La requête peut être formée au plus tôt quatre mois avant sa date d'échéance, mais doit être formée au plus tard trois mois avant sa date d'échéance (al. 2). Le PCTN n'entre pas en matière sur les requêtes en renouvellement déposées en dehors du délai (al. 3). La requête en renouvellement doit être déposée au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée et accompagnée des documents mentionnés dans ladite formule (al. 4). L'art. 5 est applicable pour le surplus (al. 5).

Selon l'art. 5 RTVTC, les requêtes en autorisation doivent être déposées auprès du PCTN au moyen de la formule officielle correspondante, dûment complétée par la requérante ou le requérant, et accompagnée de toutes les pièces mentionnées dans ladite formule (al. 1). La requête ne réalisant pas les conditions de l'al. 1 est retournée à la requérante ou au requérant, sans fixation d'un délai pour la compléter (al. 2). Les requêtes en autorisation valablement déposées sont traitées dans un délai de deux mois (al. 5).

2.3 Le département constate la caducité de l'autorisation lorsque, notamment, son titulaire ne dépose pas une requête en renouvellement trois mois avant son échéance (art. 13 al. 9 let. b LTVTC). Dans ce cas, le département ordonne le dépôt des plaques d'immatriculation correspondantes auprès de l'autorité qui est compétente pour les délivrer (art. 13 al. 10 LTVTC).

2.4 En l'espèce, le recourant était au bénéfice d'une AUADP à compter du 29 août 2017. L'autorisation précisait qu'elle était valable « pour une durée de six ans, soit jusqu'au 30 juin 2023 ». Le PCTN a explicitement indiqué dans son courrier du 5 janvier 2023 qu'il n'entrerait pas en matière sur les requêtes de renouvellement déposées en dehors du délai et qu'à défaut de procéder à temps, l'AUADP prendrait fin à sa date d'échéance, sans possibilité de renouvellement.

Le délai fixé par l'autorité intimée dans le pli du 5 janvier 2023 était conforme à la LTVTC et à son règlement qui veut que la requête soit formée au plus tôt quatre mois avant l'échéance de l'AUADP, mais au plus tard trois mois avant sa date d'échéance, le délai ayant couru *in casu* du 1^{er} au 31 mars 2023, compte tenu de la date d'échéance au 30 juin 2023 (art. 13 al. 7 LTVTC et 21 al. 2 RTVTC).

Le recourant ne soutient à juste titre pas qu'il aurait adressé sa demande de renouvellement, datée du 18 avril 2023, dans le délai indiqué dans le courrier du 5 janvier 2023.

3. Le recourant conteste avoir reçu le courrier de l'autorité intimée du 5 janvier 2023 par lequel son attention était attirée sur le fait que son AUADP arriverait prochainement à échéance, qu'il était nécessaire de déposer une requête en renouvellement au moyen de la formule officielle qui serait disponible sur son site Internet dès le 20 janvier 2023 et que cette demande devrait lui parvenir au plus tôt dès le 28 février 2023 mais au plus tard le 31 mars 2023. Ces dates sont mises en évidence en gras dans le texte.

3.1 Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1).

3.2 La jurisprudence établit la présomption réfragable que les indications figurant sur la liste des notifications de la Poste, telle que notamment la date de la distribution du pli, sont exactes. Cette présomption entraîne un renversement du fardeau de la preuve au détriment du destinataire : si ce dernier ne parvient pas à établir l'absence de la distribution attestée par le facteur, la remise est censée être intervenue à cette date (ATF 142 IV 201 consid. 2.3 ; ATA/852/2022 du 23 août 2022).

La prestation « A+ » offre la possibilité de suivre le processus d'expédition du dépôt jusqu'à la distribution. Elle comporte également l'éventuelle réexpédition à une nouvelle adresse, ainsi que le retour des envois non distribuables. Lors de l'expédition par « Courrier A + », l'expéditeur obtient des informations de dépôt, de tri et de distribution par voie électronique via le service en ligne « Suivi des envois ». Les envois « Courrier A + » sont directement distribués dans la boîte aux lettres ou dans la case postale du destinataire. En cas d'absence, le destinataire ne reçoit pas d'invitation à retirer un envoi dans sa boîte aux lettres (ATF 142 III 599 consid. 2.1).

Dans le cas de la pose dans la boîte aux lettres ou dans la case postale d'un courrier A+, comme d'un avis de retrait d'un pli recommandé, une erreur dans la notification par voie postale ne saurait être d'emblée exclue. Pareille erreur ne peut toutefois pas non plus être présumée et ne peut être retenue que si des circonstances particulières la rendent plausible. L'allégation d'un justiciable selon laquelle il est victime d'une erreur de notification par voie postale, et par conséquent sa bonne foi, ne peuvent être prises en considération que si la présentation qu'il fait des circonstances entourant la notification en cause est concevable et repose sur une certaine vraisemblance (ATF 142 III 599 consid. 2.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5.2 ; 2C_570/2011 du 24 janvier 2012 consid. 4.3 et les références citées). La simple affirmation du recourant selon laquelle il a toujours pris en considération les avis de retrait et qu'il leur a donné suite en temps utile ne constitue pas une circonstance qui rend plausible une erreur

de notification par voie postale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_382/2015 précité consid. 5.2 ; ATA/725/2018 précité consid. 2c confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_799/2018 du 21 septembre 2018).

3.3 Un délai fixé par la loi ne peut être prolongé. Les cas de force majeure sont réservés (art. 16 al. 1 LPA).

L'art. 16 al. 1 LPA s'applique aux délais prévus par l'art. 13 al. 7 LTVTC et 21 al. 2 RTVTC (ATA/1110/2023 du 10 octobre 2023 consid. 4.5).

3.4 En l'espèce, le recourant invoque n'avoir pas reçu le courrier du 5 janvier 2023, dont il n'est pas contesté qu'il a été envoyé par courrier A+. Le suivi des envois de la Poste atteste de sa distribution au recourant le 6 janvier 2023 à 9h56. Conformément à la jurisprudence précitée, il est dès lors présumé que l'intéressé est entré en possession du pli concerné à cette dernière date. Le recourant ne donne aucun élément qui permettrait de renverser cette présomption et n'allègue aucun cas de force majeure. La seule hypothèse qu'il se serait présenté en mars 2024 au guichet n'est pas suffisant pour renverser cette présomption s'agissant uniquement d'un allégué.

4. Le recourant se plaint d'une violation du principe de la bonne foi.

4.1 Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi 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 143 V 95 consid. 3.6.2). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/386/2023 du 18 avril 2023 consid. 6a).

4.2 En l'espèce, le recourant fonde son argumentation sur son passage auprès de l'autorité intimée au début mars 2023 et les renseignements qui lui auraient été donnés à savoir l'existence de délais, qui lui seraient communiqués par l'autorité intimée et qui ne pouvaient lui être transmis immédiatement au guichet.

Or, le fait qu'il ait passé guichet au début du mois de mars 2023 et qu'une employée du PCTN lui aurait dit d'attendre n'est qu'allégué et l'intéressé n'offre aucune « preuve » de ces faits.

Si certes, la plupart des documents annexés à la requête sont datés de mi-mars 2023 au 4 avril 2023, ces éléments ne sont pas suffisants pour prouver que l'autorité serait intervenue dans une situation concrète à l'égard du recourant, première condition nécessaire pour l'application du principe de la bonne foi. Il n'est dès lors pas nécessaire d'analyser les autres conditions.

De surcroît, les délais pour solliciter le renouvellement d'une AUADP sont fixés dans la loi. Le recourant ne pouvait en conséquence attendre passivement des informations de l'autorité intimée alors qu'il savait que son AUADP arrivait à échéance.

Le grief sera écarté.

5. Le recourant invoque une violation de sa liberté économique et du principe de la proportionnalité.

5.1 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 (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, n. 1031).

5.2 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).

5.3 Dans un cas similaire, la chambre de céans a toutefois déjà jugé que ce principe était respecté (ATA/1110/2023 du 10 octobre 2023 consid. 6.3).

5.4 En l'occurrence, la caducité au 30 juin 2023 de l'AUADP, à son échéance de six ans, liée aux plaques d'immatriculation GE 1_____ délivrée au recourant constitue une atteinte à sa liberté économique. Elle repose toutefois sur une base légale, à savoir l'art. 13 al. 5 et al. 7 LTVTV.

À teneur de l'art. 13 al. 1 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, mais également d'assurer une égalité de traitement vu le *numerus clausus*. Le recourant, qui n'a pas déposé sa demande de renouvellement d'AUADP dans le délai, dispose de la possibilité de déposer une nouvelle requête sous réserve d'en remplir les conditions.

C'est en conséquence à juste titre que l'autorité intimée n'est pas entrée en matière sur la demande de renouvellement et a constaté la caducité de l'AUADP délivrée le 29 août 2017, en application de l'art. 13 LTVTC.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 janvier 2024 par A_____ contre la décision du service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 23 novembre 2023 ;

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, 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 Jacques ROULET, avocat du recourant ainsi qu'au service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

M. RODRIGUEZ ELLWANGER

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :