

Urteilskopf

150 I 120

14. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Association A. contre Grand Conseil de la République et canton de Genève (recours en matière de droit public) 2C_79/2023 du 23 février 2024

Regeste (de):

Art. 8, 27, 49 Abs. 1, 74, 82 Abs. 1, 89 Abs. 3 und 94 BV; Art. 106 Abs. 3 SVG; Art. 10-13 CO₂-Gesetz; Art. 17f Abs. 2 lit. a CO₂-Verordnung; Art. 10 und Anhang 4.1 EnEV; Art. 10 Abs. 2 lit. c, 18 Abs. 2, 24 Abs. 2 und 26 Abs. 2 des Genfer Gesetzes vom 28. Januar 2022 über Taxis und Transportfahrzeuge mit Chauffeur; schrittweise Verminderung von CO₂-Emissionen, Voraussetzungen des Betriebs eines Transportunternehmens, Nachweis von Fahrten, Festlegung von Höchstfahrpreisen für Transportfahrzeuge mit Chauffeur.

Zusammenfassung der Rechtsprechung zur Wirtschaftsfreiheit und zum Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (E. 4). Eine kantonale Regelung, welche die Benutzung von Taxis und Transportfahrzeugen mit Chauffeur schrittweise nach deren Energieeffizienz einschränkt, fällt nicht unter die Zulassung von Fahrzeugen zum Strassenverkehr, sondern unter die Voraussetzungen der Ausübung eines bewilligungspflichtigen Berufs, wofür die Kantone zuständig sind. Diese Regelung verletzt weder den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts noch die Wirtschaftsfreiheit (E. 5). Es stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, die Erteilung der Bewilligung für den Betrieb eines Transportunternehmens vom Besitz eines Berufsausweises abhängig zu machen, zumal die Regelung primär darauf abzielt, dass die Unternehmen ihre Pflichten zur Einhaltung der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und jener zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einhalten (E. 6). Von Transportfahrzeugen mit Chauffeur darf der Nachweis verlangt werden, dass sie ihre Fahrten nur auf Bestellung oder vorgängige Reservierung hin durchführen (E. 7). Die dem Regierungsrat eingeräumte Möglichkeit, im Falle der Feststellung von Missbrauch bei den praktizierten Preisen Höchstfahrpreise für Transportfahrzeuge mit Chauffeur festzulegen, obwohl solche Preise nach dem Gesetz vor der Fahrt zwischen Kunde und Chauffeur frei zu vereinbaren sind, verletzt die Wirtschaftsfreiheit (E. 8).

Regeste (fr):

Art. 8, 27, 49 al. 1, 74, 82 al. 1, 89 al. 3 et 94 Cst.; art. 106 al. 3 LCR; art. 10-13 Loi sur le CO₂; art. 17f al. 2 let. a Ordonnance sur le CO₂; art. 10 et Annexe 4.1 OEEE; art. 10 al. 2 let. c, 18 al. 2, 24 al. 2 et 26 al. 2 LTVTC/GE; diminution progressive des émissions de CO₂, conditions d'exploitation d'une entreprise de transport, justification des courses, fixation des prix de courses maximum des voitures de transport avec chauffeur (VTC).

Rappel de jurisprudence concernant la liberté économique et le principe de primauté du droit fédéral (consid. 4). Une réglementation cantonale restreignant progressivement l'utilisation de taxis et de voitures de transport avec chauffeur en fonction de leur efficacité énergétique ne relève pas de l'admission des véhicules à la circulation routière mais des conditions d'exercice d'une profession soumise à autorisation pour lesquelles les cantons sont compétents. Cette réglementation ne viole ni la primauté du droit fédéral ni la liberté économique (consid. 5). Subordonner l'octroi de l'autorisation d'exploiter une entreprise de transport à la titularité d'une carte professionnelle constitue une atteinte disproportionnée à la liberté économique, d'autant plus que cette exigence vise en premier lieu à garantir que les entreprises respectent leurs obligations en matière de sécurité sociale et de lutte contre le travail au noir (consid. 6). Il peut être exigé des voitures de transport avec chauffeur qu'elles démontrent n'effectuer leurs courses que sur commande ou réservation préalable (consid. 7). La possibilité laissée au Conseil d'État de fixer des prix de courses maximum pour les voitures avec chauffeur en cas de constat d'abus dans les prix pratiqués, alors qu'un tel prix est selon la loi fixé librement entre le client et le chauffeur avant la course, viole la liberté économique (consid. 8).

Regesto (it):

Artt. 8, 27, 49 cpv. 1, 74, 82 cpv. 1, 89 cpv. 3 e 94 Cost.; art. 106 cpv. 3 LCStr; artt. 10-13 Legge sul CO₂; art. 17f cpv. 2 lett. a Ordinanza sul CO₂; art. 10 e Allegato 4.1 OEEne; artt. 10 cpv. 2 lett. c, 18 cpv. 2, 24 cpv. 2 e 26 cpv. 2 della legge ginevrina sui taxi e i servizi di noleggio con conducente; diminuzione progressiva delle emissioni di CO₂, condizioni di esercizio di un'impresa di trasporto, giustificazione delle corse, fissazione dei prezzi massimi delle corse per i servizi di noleggio con conducente (NCC).

Richiamo della prassi concernente la libertà economica e il principio della preminenza del diritto federale (consid. 4). Una regolamentazione cantonale che limita progressivamente l'utilizzazione di taxi e di autovetture con conducente in funzione della loro efficienza energetica non ricade sotto l'ammissione dei veicoli alla circolazione stradale ma concerne le condizioni di esercizio di una professione soggetta ad autorizzazione, di competenza dei Cantoni. Questa regolamentazione non viola la preminenza del diritto federale né la libertà economica (consid. 5). Subordinare la concessione dell'autorizzazione d'esercizio di un'impresa di trasporto al possesso di una tessera professionale costituisce una limitazione sproporzionata della libertà economica, ciò tanto più che detta esigenza tende in primo luogo a garantire che le imprese rispettino i loro obblighi in materia di sicurezza sociale e di lotta contro il lavoro nero (consid. 6). Può essere esatto dai servizi di noleggio con conducente che dimostrino di effettuare le loro corse soltanto su ordinazione o previa prenotazione (consid. 7). La facoltà concessa al Consiglio di Stato di stabilire i prezzi massimi delle corse per i servizi di noleggio con conducente in caso di constatazione di abuso dei prezzi praticati, allorché detto prezzo è per legge fissato liberamente tra il cliente e il conducente prima della corsa, viola la libertà economica (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 122

BGE 150 I 120 S. 122

A.

A.a L'Association A. (ci-après: l'Association) a notamment pour but de défendre les intérêts professionnels de ses membres, soit toute entreprise de location de voitures et de minibus avec chauffeur établie à Genève et ayant adhéré à l'association.

A.b Le 28 janvier 2022, le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi genevoise sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (LTVTC/GE; rs/GE H 1 31). Cette loi constitue une refonte de l'ancienne loi cantonale du même nom du 13 octobre 2016 (aLTVTC/GE), qui a été abrogée lors de l'entrée en vigueur de la LTVTC/GE le 1er novembre 2022.

B. Le 22 avril 2022, l'Association et plusieurs de ses membres ont formé recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre la LTVTC/GE, en concluant à l'annulation des art. 5 al. 1 let. b, 7 al. 1, 10 al. 2 let. c, 13 al. 1, 14 al. 1, 18 al. 2 et 3, 20 al. 1 let. c, 24 al. 1 et 2, 26 al. 2, ainsi que 33 al. 3 de ladite loi. Par arrêt du 22 décembre 2022, la Cour de justice a rejeté le recours.

C. Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'Association demande au Tribunal fédéral, sous suite de dépens, d'annuler l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2022 et, cela fait, d'annuler les art. 7 al. 1, 10 al. 2 let. c, 18 al. 2, 24 al. 2 et 26 al. 2 LTVTC/GE notamment. Elle se plaint en substance de violations de la liberté économique, de l'égalité de traitement entre concurrents et du principe de la primauté de la loi fédérale. (résumé)

BGE 150 I 120 S. 123

Extrait des considérants:

4. La recourante fait valoir que les dispositions de la LTVTC/GE qu'elle conteste consacreraient une violation de la liberté économique, y compris sous l'angle de la neutralité concurrentielle de l'État, ainsi que de l'égalité de traitement et de la primauté du droit fédéral. Il sied, dans un premier temps, de présenter les garanties constitutionnelles précitées avant de se déterminer, dans un deuxième temps, sur la conformité avec celles-ci de chaque disposition de la LTVTC/GE litigieuses en l'espèce.

4.1 Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Selon l'art. 94 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique (al. 1).

4.1.1 La liberté économique au sens de l'art. 27 al. 1 Cst. protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, et peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1; ATF 135 I 130 consid. 4.2). L'activité de chauffeur de taxi indépendant est protégée par l'art. 27 Cst., même si l'exercice de cette activité implique un usage accru du domaine public (cf. ATF 143 II 598 consid. 5; cf. également arrêts 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 4.1; 2C_400/2021 du 18 août 2021 consid. 3.1 et les arrêts cités). Il en va de même de l'activité de chauffeur VTC, dans la mesure où celle-ci est analogue à celle d'un chauffeur de taxi, le fait que le chauffeur de VTC ne bénéficie notamment pas d'un droit d'usage accru du domaine public et qu'il existe des différences entre taxis et service VTC n'enlevant rien à son caractère de transporteur professionnel de personnes (cf. arrêts 2C_690/2017 du 13 mai 2019 consid. 4.2.2; 2C_773/2017 du 13 mai 2019 consid. 6.3.2). Les restrictions cantonales à la liberté économique sont sur le principe admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité, qui exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (nécessité), et qui interdit toute limitation des droits individuels allant au-delà du but visé et exige un

BGE 150 I 120 S. 124

rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit) (cf. art. 36 al. 1-3 Cst.; ATF 149 I 191 consid. 6-7.2; ATF 147 I 393 consid. 5.3).

4.1.2 Alors que l'art. 27 Cst. protège le droit individuel à la liberté économique, l'art. 94 Cst., en tant que principe fondamental d'un ordre économique fondé sur l'économie de marché, vise à protéger la liberté économique dans sa dimension systémique ou institutionnelle (cf. ATF 148 II 121 consid. 7.2; ATF 145 I 183 consid. 4.1.1). Il exige ainsi de l'État qu'il respecte les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.2; ATF 140 I 218 consid. 6.2) et lui interdit de prendre des mesures dites de politique écono-

mique, à savoir celles qui sont susceptibles d'entraver la libre concurrence dans le but d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.2; ATF 140 I 218 consid. 6.2; arrêt 2C_689/2021 du 7 juillet 2022 consid. 3.3). Ces deux aspects sont étroitement liés et ne peuvent être abordés séparément (ATF 148 II 121 consid. 7.2; ATF 145 I 183 consid. 4.1.1).

4.1.3 Le principe de l'égalité de traitement entre concurrents respectivement de la neutralité concurrentielle de l'État joue ainsi un rôle charnière (ATF 143 II 425 consid. 4.2; ATF 142 I 162 consid. 3.2.1; arrêt 2D_53/2020 du 31 mars 2023 consid. 4.4.2, non publié in ATF 149 I 146). Les mesures étatiques qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, soit celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence, sont ainsi interdites (cf. ATF 147 V 423 consid. 5.1.3; ATF 145 I 183 consid. 4.1.1). On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 148 II 121 consid. 7.1). Ce principe garantit aux concurrents directs une meilleure protection que celle offerte par l'art. 8 al. 1 Cst. (pour une définition du principe de l'égalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst., cf. ATF 146 II 56 consid. 9.1). Ainsi, une mesure qui repose sur des motifs sérieux et objectifs et qui est donc conforme à l'art. 8 al. 1 Cst. peut néanmoins provoquer une distorsion entre concurrents directs interdite par l'art. 27 Cst. (cf. ATF 148 II 121 consid. 7.1; arrêt 2D_53/2020 précité consid. 4.4.2, non publié in ATF 149 I 146). Le principe de l'égalité de traitement entre concurrents directs respectivement de la neutralité concurrentielle

BGE 150 I 120 S. 125

de l'État n'est toutefois pas absolu (ATF 147 I 16 consid. 5.3.3) et autorise des différences, par exemple pour des motifs de politique sociale, de protection de l'environnement ou de politique culturelle (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.2; arrêt 2D_53/2020 précité consid. 4.4.3, non publié in ATF 149 I 146). Une différence de traitement justifiée doit toutefois être proportionnée et éviter des distorsions de concurrence sensibles. Une pesée des intérêts est nécessaire (cf. ATF 143 II 598 consid. 5.1; ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; arrêt 2D_53/2020 précité consid. 4.4.3, non publié in ATF 149 I 146).

4.2 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. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le critère principal pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 145 IV 10 consid. 2.1 et les arrêts cités). En outre, même dans les domaines dans lesquels la législation fédérale a mis en oeuvre une compétence non limitée aux principes de la Confédération, des compétences réservées ou déléguées en faveur des cantons peuvent néanmoins subsister; ceux-ci peuvent de plus se voir attribuer des tâches résultant de l'exécution du droit fédéral en vertu de l'art. 46 Cst. (ATF 143 I 109 consid. 4.2.2 et l'arrêt cité). I. Art. 18 al. 2 LTVTC/GE

5. Dans un premier grief, la recourante soutient que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE, en tant que celui-ci consacre un système de restriction à l'usage de voitures par étapes en fonction de leurs valeurs d'émission de CO₂, serait contraire au droit fédéral supérieur. Il violerait par ailleurs la liberté économique, y compris sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents.

5.1 L'art. 18 al. 2, qui figure au chapitre III "Exercice des professions" de la LTVTC/GE, est rédigé comme suit: Art. 18 Obligations relatives aux voitures

2 Afin de limiter progressivement les émissions de CO₂, les voitures utilisées [pour le transport professionnel de personnes]doivent: a) dès le 1er juillet 2024, avoir une efficacité énergétique correspondant aux catégories étiquette-énergie A, B, C ou D; b) dès le 1er juillet 2027, avoir une efficacité énergétique correspondant à la catégorie étiquette-énergie A; c) dès le 1er juillet 2030, ne plus émettre de CO₂.

5.2 La recourante considère tout d'abord que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE revient à conditionner l'admission à la circulation des véhicules utilisés pour le transport professionnel de personnes au respect d'exigences de catégorie d'efficacité énergétique, alors que seule la Confédération serait compétente en ce qui concerne l'admission des véhicules à la circulation routière en vertu de l'art. 82 Cst., ainsi que de l'art. 106 al. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) et des ordonnances qui s'y rapportent. Il en irait de même en matière de consommation d'énergie des véhicules au sens des art. 74 et 89 Cst. La recourante y voit une violation de l'art. 49 Cst. Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice a rejeté toute violation du droit fédéral supérieur, au motif que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE ne visait pas à réglementer l'admission des véhicules à la circulation routière au sens de l'art. 82 Cst., mais uniquement leur utilisation dans le cadre de l'exercice d'une profession réglementée soumise à autorisation. L'art. 18 al. 2 LTVTC/GE n'avait par ailleurs pas pour but la création d'un nouveau standard énergétique selon les art. 74 et 89 Cst., mais se limitait à reprendre une étiquette-énergie prévue pour les véhicules par le droit fédéral.

5.3 Dans sa prise de position sur le recours, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: le Département fédéral) a proposé l'admission du recours, au motif que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE revenait à fixer un critère supplémentaire à l'admission à la circulation routière des véhicules affectés au transport professionnel de personnes. Or, dans ce domaine, la Confédération avait déjà épuisé sa compétence législative, dès lors que le droit fédéral prévoyait que ces véhicules étaient admis à la circulation pour autant qu'ils respectent les principes

généraux d'admission prévus dans l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC; RS 741.51), qu'ils soient soumis à un contrôle annuel, que leur affectation soit indiquée dans le permis de circulation et qu'ils soient munis d'un tachygraphe. Selon le Département fédéral, les cantons ne pouvaient dès lors imposer aucune autre condition relative aux véhicules pour ce qui était de leur admission à la circulation routière, ce qui ressortait d'ailleurs également de l'art. 106 al. 3 LCR.

5.4 Il sied tout d'abord d'examiner si la mesure contestée relève ou non de l'admission des véhicules à la circulation routière et si, le cas échéant, elle élude les prescriptions de droit fédéral en la matière.

5.4.1 Conformément à l'art. 82 al. 1 Cst., la Confédération légifère sur la circulation routière. La Confédération dispose ainsi dans ce domaine d'une compétence législative globale et concurrente par rapport au droit cantonal (cf. arrêt 2C_230/2020 du 25 mars 2021 consid. 4.3; STEFAN VOGEL, in Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar [ci-après: SG-Komm. BV], 4e éd. 2023, n°3 ad art. 82 Cst.; BEYELER/DIEBOLD,

in Commentaire romand, Constitution fédérale [ci-après: CR Cst.], 2021, no 22 ad art. 82 Cst.), ce qui signifie que la souveraineté des cantons sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (cf. art. 3 al. 1 LCR). C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté la LCR, dont l'art. 106 règle le partage de compétences en matière de circulation routière entre la Confédération et les cantons (cf. BUSSY ET AL., in Code suisse de la circulation routière, 4e éd. 2015, n° 1.1 ad art. 106 LCR). La compétence générale d'édicter des prescriptions d'application de la LCR revient au Conseil fédéral (al. 1), alors que les cantons sont chargés de l'exécution de la loi (al. 2). Les cantons restent toutefois compétents pour édicter des prescriptions complémentaires sur la circulation routière, sauf en ce qui concerne les véhicules automobiles et les cycles notamment (al. 3). Comme le soulignent tant la recourante que le Département fédéral, l'admission des véhicules automobiles à la circulation relève ainsi de la compétence exclusive de la Confédération (cf. BUSSY ET AL., op. cit., n° 2.1 ad art. 3 LCR; VOGEL, SG-Komm. BV, op. cit., n° 5 ad art. 82 Cst.) qui a arrêté l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC; RS 741.51). Sont ainsi admis à la circulation, en ce sens

BGE 150 I 120 S. 128

que leur sont délivrés un permis de circulation et des plaques de contrôle en vue de leur immatriculation, les véhicules qui répondent aux exigences prévues par l'OAC, en particulier en ce qui concerne les prescriptions sur la construction et l'équipement (cf. art. 71 al. 1 let. b OAC en lien avec l'art. 8 al. 1 LCR) prévues dans l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41). Seuls les véhicules qui sont en parfait état de fonctionnement et présentent en tout temps toutes les garanties de sécurité, pour le conducteur, les passagers et les autres usagers, sont admis à circuler (cf. art. 29 LCR; arrêt 1C_569/2010 du 7 février 2011 consid. 3.2.1 et 3.2.2; BUSSY ET AL., op. cit., n° 1.1.1 ad art. 11 LCR et ch. 1.1 ad art. 29 LCR). Par ailleurs, si un contrôle des prescriptions concernant les émissions de CO₂ est effectué avant la première immatriculation des véhicules, il n'en demeure pas moins qu'un dépassement de la valeur cible spécifique de ces émissions - qui est déterminée selon la procédure WLTP ("Worldwide harmonised Light-duty vehicles Test Procedures") prévue par le règlement (UE) n° 2017/1151 - ne conduit pas à un refus d'admission du véhicule à la circulation, mais à une sanction (amende) infligée à l'importateur (cf. art. 10-13 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ [Loi sur le CO₂; RS 641.71; ci-après: LCO₂]; art. 17-46c de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ [Ordonnance sur le CO₂; RS 641.711; ci-après: OLCO₂]). Tous les véhicules admis à circuler sont ensuite soumis périodiquement à un contrôle subséquent officiel pour s'assurer qu'ils ne présentent pas des dangers pour la circulation (cf. art. 13 al. 4 LCR en lien avec l'art. 33 OETV). Enfin, l'octroi du permis de circulation ne confère pas une autorisation générale d'utiliser un véhicule à n'importe quelle fin (p. ex. pour le transport professionnel de personnes), mais ne fait que constater que le véhicule est apte à la circulation (cf. BUSSY ET AL., op. cit., n° 1.1 ad art. 10 LCR). L'affectation du véhicule doit toutefois figurer dans le permis de circulation (cf. art. 80 al. 2 OAC).

5.4.2 Il ressort de ce qui précède que seuls les véhicules qui sont en parfait état de fonctionnement et qui répondent aux prescriptions en la matière peuvent être admis à la circulation routière, et que les cantons n'ont dans ce domaine, conformément à l'art. 106 al. 3 LCR, pas de compétence s'agissant de questions de construction ou d'équipement réglées par l'OAC et l'OETV. Il n'en demeure pas

BGE 150 I 120 S. 129

moins, ce que tant la recourante que le Département fédéral perdent de vue, que le seul fait que la Confédération ait la compétence de réglementer la circulation routière et en particulier l'admission à celle-ci (cf. art. 82 al. 1 Cst.) n'empêche pas les cantons d'établir des règles qui concernent d'autres domaines, à l'instar de celui de l'exercice de la profession de chauffeur de taxi et de voitures de transport avec chauffeur (ci-après: VTC), telles que les limousines. En effet, comme on l'a vu (cf. supra consid. 5.4.1), la compétence de l'art. 82 al. 1 Cst. est une compétence législative concurrente par rapport aux cantons. Or, à cet égard, la jurisprudence a déjà eu l'occasion de relever que, 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 (cf. ATF 99 Ia 389 consid. 2; arrêts 2C_230/2020 du 25 mars 2021 consid. 4.4; 2C_84/2019 du 20 septembre 2019 consid. 6.2.2; 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 5.2.2 ainsi que l'arrêt et la référence cités). En particulier, il a été jugé que l'on ne pouvait déduire des art. 3 et 106 LCR que le droit fédéral s'opposait à une réglementation cantonale de la profession de taxi (ATF 99 Ia 389 consid. 2a). Dans ces conditions, le fait que l'art. 106 al. 3 LCR dispose que les cantons ne peuvent de manière générale pas édicter de prescriptions complémentaires en ce qui concerne les véhicules automobiles ne s'oppose pas à ce qu'ils réglementent leur utilisation dans le cadre de l'exercice autorisé de la profession de chauffeur de taxi ou de VTC. Or, s'agissant des conditions mises à une telle utilisation, on ne voit pas que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE serait en conflit avec la législation sur la circulation routière dès lors que, comme on l'a déjà vu (cf. supra consid. 5.4.1), les limites d'émissions de CO₂ ne constituent pas un critère pour l'admission à la circulation des véhicules mais peuvent uniquement donner lieu, en cas de dépassement des valeurs cibles applicables, à des sanctions visant l'importateur. Autrement dit, indépendamment des critères d'efficacité énergétique prévus à l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE, il sera toujours possible d'immatriculer à Genève un véhicule et de l'utiliser en dehors de la profession réglementée par la LTVTC/GE. Il s'ensuit que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE n'établit donc pas, malgré ce qu'en pensent la recourante et le Département fédéral, un critère supplémentaire à l'admission à la circulation routière des véhicules, mais limite l'exercice de la profession de chauffeur de taxi et de VTC à l'utilisation de véhicules

BGE 150 I 120 S. 130

remplissant des exigences supplémentaires mais uniquement dans le cadre de leur utilisation professionnelle soumise à autorisation. Au demeurant, dans la mesure où l'art. 18 al. 1 let. a LTVTC/GE dispose que les voitures utilisées pour le transport professionnel de personnes doivent répondre aux exigences du droit fédéral et être immatriculées, cela signifie bien que les obligations relatives aux véhicules prévues par l'art. 18 LTVTC/GE ne concernent que les voitures déjà immatriculées et partant déjà admises à la circulation selon la LCR.

5.4.3 C'est donc à juste titre que les juges précédents ont retenu que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE ne visait pas à réglementer l'admission des véhicules à la circulation routière et n'était donc pas contraire au droit fédéral sur ce point-là.

5.5 La recourante invoque ensuite une violation de l'art. 49 Cst. en lien avec la législation concernant la limitation des émissions de CO₂ qui serait de la compétence exclusive de la Confédération selon les art. 74 et 89 al. 3 Cst. Elle soutient que le critère choisi par l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE, à savoir une étiquette-énergie, est en outre étranger au droit de la circulation routière, de sorte que les cantons n'auraient pas la compétence pour restreindre l'utilisation des véhicules affectés au transport professionnel de personnes selon des valeurs d'émissions de CO₂ qui ne seraient pas déterminées par la procédure WLTP.

5.5.1 L'art. 74 Cst. donne mandat à la Confédération de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (al. 1). La Confédération dispose d'une compétence législative concurrente en la matière, de sorte que les cantons sont compétents là où la Confédération n'a pas légiféré de manière exhaustive ou dans leurs domaines de compétences propres, lorsque leur législation peut venir en appui du droit fédéral, soit en le complétant, soit en le renforçant (cf. ANNE-

CHRISTINE FAVRE, CR Cst., op. cit., nos 14 et 15 ad art. 74 Cst.; MORELL/VALLENDER/HETTICH, SG-Komm. BV, op. cit., n°11 ad art. 74 Cst.). Quant à l'art. 89 Cst., celui-ci dispose que, dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 1). Son al. 3 invite la Confédération à légiférer sur la consommation

BGE 150 I 120 S. 131

d'énergie des véhicules notamment. Cette compétence législative est également concurrente par rapport au droit cantonal (cf. POLTIER, CR Cst., op. cit., no 55 ad art. 89 Cst.; UHLMANN/SCHAFFHAUSER, SG-Komm. BV, op. cit., no 14 ad art. 89 Cst.).

5.5.2 C'est sur la base de ce double fondement constitutionnel qu'ont été adoptées la LCO2, qui vise en particulier à réduire les émissions de CO2 dues à l'utilisation énergétique de combustibles et carburants (cf. art. 1 al. 1 LCO2), ainsi que la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0), dont l'art. 44 al. 1 let. a prévoit que, pour réduire la consommation énergétique, le Conseil fédéral édicte pour les véhicules notamment des dispositions sur les indications uniformes et comparables relatives à la consommation énergétique spécifique et à l'efficacité énergétique (let. a). L'ordonnance du 1er novembre 2017 sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique d'installations, de véhicules et d'appareils fabriqués en série (OEEE; RS 730.02) dispose à cet égard que les véhicules fabriqués en série nouvellement mis sur le marché doivent être accompagnés d'une étiquette-énergie indiquant notamment les émissions de CO2 en grammes par kilomètre, ainsi que le classement du véhicule dans les catégories d'efficacité énergétique A à G, ces dernières étant déterminées en fonction de la valeur cible définie par les prescriptions sur les émissions de CO2 de l'art. 17f al. 2 let. a OLCO2, soit selon la procédure WLTP (cf. art. 10 al. 1 OEEE en lien avec les ch. 2 et 3 de l'Annexe 4.1 OEEE). Cette étiquette permet de tenir compte, de manière transparente, des facteurs énergétiques et environnementaux lors de l'achat du véhicule.

5.5.3 En tant que la critique de la recourante consiste à se plaindre de l'absence de compétence des cantons pour réglementer l'admission à la circulation routière de véhicules sur la base de critères énergétiques ou environnementaux, celle-ci doit être écartée pour les raisons déjà exposées, l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE ne visant pas une telle admission (cf. supra consid. 5.4.2), mais limitant l'exercice d'une profession réglementée à l'utilisation de véhicules de certaines catégories.

Pour le reste, on ne voit pas que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE éluderait le droit fédéral. Si le but recherché est certes de réduire progressivement les émissions de CO2, la mesure litigieuse ne vise pas, pour atteindre ce but, à réglementer l'importation ou la fabrication de voitures, ce qui relève de la compétence exclusive de la Confédération selon la LCO2 et l'OLCO2, mais bien celle de l'utilisation de véhicules comme taxi ou VTC dans le cadre d'une profession dont la

BGE 150 I 120 S. 132

compétence en matière de réglementation reste, comme on l'a vu, cantonale (cf. supra consid. 5.4.2). Au demeurant, la compétence des art. 74 et 89 Cst. étant concurrente par rapport à celle des cantons (cf. supra consid. 5.5.1), rien n'empêche ces derniers de servir les intérêts de la protection de l'environnement lorsqu'ils réglementent d'autres domaines qui relèvent de leur compétence, comme celui de la profession de chauffeur de taxi

et de VTC. Enfin, en tant que la recourante considère que le critère de l'étiquette-énergie est contraire au droit fédéral de la circulation dans la mesure où celui-ci détermine les émissions de CO₂ des voitures selon la procédure WLTP, l'intéressée perd de vue que l'étiquette litigieuse détermine justement les catégories d'efficacité énergétique en fonction de la valeur cible des émissions de CO₂ calculée selon la procédure WLTP (cf. supra consid. 5.4.1). Affirmer, comme le fait la recourante, que ladite étiquette ne permet pas de contribuer au but de réduction des émissions de CO₂ est ainsi à la limite de la témérité. S'agissant au surplus des autres dispositions du droit fédéral de la circulation invoquées par la recourante (cf. art. 42 LCR, art. 59a de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière [OCR; RS 741.11], art. 31-36 et 52 OETV), celles-ci concernent les devoirs des conducteurs s'agissant des inconvénients à éviter (comme faire tourner et chauffer inutilement le moteur d'un véhicule à l'arrêt), ainsi que le contrôle et l'entretien des prescriptions techniques des véhicules dont le système antipollution de ceux-ci, sur lesquelles l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE n'a pas d'influence. Quant à l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), si elle régit la réduction des immissions excessives dues au trafic notamment, le CO₂ n'est pas pris en compte dans les valeurs limites d'immissions selon l'annexe 7 de ladite ordonnance, de sorte que l'on ne saurait retenir que la Confédération aurait épuisé sa compétence dans ce domaine.

5.5.4 Par conséquent, l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE ne viole pas l'art. 49 Cst.

5.6 La recourante, invoquant les art. 8 et 27 Cst., soutient enfin que l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE viole la liberté économique, y compris sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents directs. Elle estime en substance que la mesure litigieuse, en ce qu'elle impose des délais fixes pour changer de voiture, ne permet pas aux chauffeurs concernés d'amortir leur parc de véhicules, ce qui mettrait en péril la survie de certaines entreprises du secteur. Elle s'insurge

BGE 150 I 120 S. 133

également du fait qu'une même mesure ne soit pas prévue pour le transport professionnel de marchandises, alors que les courses effectuées dans ce domaine seraient plus nombreuses que celles faites dans celui du transport professionnel de personnes.

5.6.1 On relèvera d'emblée que, dans la mesure où, s'agissant de l'égalité de traitement, l'art. 27 Cst. garantit aux concurrents directs une protection plus étendue que celle offerte par l'art. 8 Cst. (cf. supra consid. 4.1.3), cette dernière disposition ne sera pas examinée séparément.

5.6.2 Sous l'angle des conditions permettant de restreindre la liberté économique (cf. art. 36 Cst.), force est en premier lieu de constater que la recourante ne conteste à juste titre pas l'existence d'une base légale suffisante. Quant à l'intérêt public poursuivi par l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE, celui-ci vise la réalisation d'un service de transport professionnel de personnes respectueux de l'environnement (cf. art. 1 LTVTC/GE) à travers la réduction progressive des émissions de CO₂ générées par celui-ci. Cet intérêt public évident, que la recourante ne remet également pas en cause, s'insère dans le cadre des engagements qu'a pris la Suisse en ratifiant l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 (RS 0.814.012), traité juridiquement contraignant à travers duquel la Suisse s'est engagée à atteindre un objectif de réduction de ses émissions de 50 % d'ici à 2030 et de ses émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici 2050. Il rejoint par ailleurs le Plan climat cantonal 2030 du canton de Genève, qui met en application l'art. 158 de la Constitution dudit canton du 14 octobre 2012 (RS 131.234) donnant mandat à l'État de mettre en oeuvre des politiques propres à réduire les gaz à effet de serre, et qui fixe pour objectif la réduction de 60 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et l'atteinte de la neutralité carbone d'ici à 2050. Cet intérêt public à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier des émissions de CO₂, est au demeurant exprimé à l'art. 1 al. 1 LCO₂. Enfin, sous l'angle de la proportionnalité, force est

d'admettre que le fait de limiter progressivement l'usage de véhicules comme taxi ou VTC en fonction de leur efficacité énergétique est apte à atteindre le but de réduction des émissions de CO₂ poursuivi. La recourante ne le conteste pas, pas plus qu'elle ne prétend qu'une autre mesure moins incisive aurait été envisageable, ce que l'on ne voit pas non plus. En définitive, la seule critique que soulève la recourante a

BGE 150 I 120 S. 134

trait à la pesée des intérêts en présence, et donc à la proportionnalité au sens étroit de la mesure litigieuse, ce qu'il convient d'examiner ci-dessous.

5.6.3 S'agissant du rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts privés compromis, il ressort des constatations cantonales, que la recourante ne remet pas en cause sous l'angle de l'arbitraire (cf. consid. 3 non publié) et qui lie partant le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF), que les chauffeurs de taxi conservaient en moyenne leur véhicule pendant trois ans et que la rotation des véhicules des chauffeurs de VTC ne se distinguait pas substantiellement de cette moyenne, dès lors que l'acquisition des véhicules se faisait principalement par le biais de contrats de leasing. Par ailleurs, en 2021, plus de 50 % des taxis à Genève étaient des véhicules hybrides fonctionnant à l'électricité et à l'essence, et 41,6 % du parc automobile des taxis était formé de véhicules de catégorie d'efficacité énergétique A (le pourcentage s'élevant à 51.8 % en tenant compte des catégories B, C et D; art. 105 al. 2 LTF). La classe énergétique restait en outre valable pendant toute la durée de vie du véhicule. Enfin, le canton était chargé de s'équiper, en suffisance, de bornes de recharge pour véhicules électriques, mandat qui a d'ailleurs été inscrit à l'art. 27 al. 3 du règlement d'exécution du 19 octobre 2022 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (RTVTC/GE; rs/GE H 1 31.01). Il découle de ce qui précède que, si le fait d'exiger des chauffeurs qu'ils exercent leur profession avec des véhicules ayant une efficacité énergétique prédéfinie constitue indéniablement une restriction à leur liberté économique, toujours est-il que le palier à intervalles de trois ans prévu par l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE s'aligne sur la rotation naturelle des véhicules utilisés pour le transport professionnel de personnes et correspond au mode majoritaire de consommation des chauffeurs. En outre, dans la mesure où les chauffeurs savent à l'avance la catégorie de véhicule qu'ils doivent viser, ils peuvent acquérir ou conclure un contrat de leasing directement pour la meilleure catégorie possible, ce qui permet d'en amortir le financement sur une plus longue durée, étant précisé que plus de la moitié des véhicules qui étaient utilisés en 2021 répondaient déjà aux catégories prévues à l'art. 18 al. 2 let. a LTVTC/GE. Pour le reste, en tant que la recourante se prévaut de "coûts financiers énormes", sans pour autant démontrer ceux-ci, son argumentation appellatoire ne peut être retenue.

BGE 150 I 120 S. 135

Dans ces conditions, compte tenu du renouvellement très élevé des véhicules utilisés comme taxi et VTC, il n'apparaît pas disproportionné d'appliquer une contrainte en matière d'émissions de CO₂ dans le but de respecter l'intérêt public important et non contesté de protection de l'environnement. Le grief tiré de la violation de la liberté économique doit partant être rejeté.

5.6.4 Quant au grief de violation de l'égalité de traitement entre concurrents, non seulement celui-ci repose sur des faits allégués de manière appellatoire et partant inadmissibles, mais la recourante oublie que le transport professionnel de personnes et de marchandises sont deux activités économiques différentes, la première n'étant pas en concurrence directe avec la seconde. Partant, on ne voit pas que la recourante puisse se prévaloir d'une inégalité de traitement sous cet angle (cf. supra consid 4.1.3). Le grief, infondé, doit ainsi être écarté.

5.7 En définitive, l'art. 18 al. 2 LTVTC/GE ne viole pas l'art. 27 Cst. ni, a fortiori, l'art. 8 Cst. II. Art. 10 al. 2 let. c LTVTC

6. Dans un deuxième grief, la recourante soutient que l'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE, en tant qu'il subordonne l'octroi de l'autorisation d'exploiter une entreprise de transport à la titularité d'une carte professionnelle par l'une des personnes pouvant engager et représenter l'entreprise, violerait la liberté économique (art. 27 Cst.), y compris sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents, et serait par ailleurs contraire au droit fédéral supérieur (art. 49 Cst.).

6.1 La disposition litigieuse, qui figure sous la section 2 "Entreprises de transport" du chapitre II "Accès aux professions" de la LTVTC/GE, se lit comme suit: Art. 10 Autorisation d'exploiter

Conditions de délivrance

2 L'autorisation est délivrée à une personne physique ou morale lorsque la requérante: c) est titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi, respectivement de VTC selon la catégorie des services qu'elle propose, et en réalise toujours les conditions de délivrance. Lorsque la requérante est une personne morale, le titulaire de la carte professionnelle doit être une personne ayant le pouvoir d'engager et de représenter valablement l'entreprise.

BGE 150 I 120 S. 136

6.2 La recourante reproche en premier lieu à la Cour de justice d'avoir effectué une mauvaise pesée des intérêts en présence. Selon elle, il n'y aurait aucun intérêt public prépondérant à n'autoriser une société à exercer une activité de transport de personnes qu'à la condition que l'un de ses responsables ayant le pouvoir de la représenter bénéficie d'une carte professionnelle de chauffeur. Cette situation reviendrait, par analogie, à exiger que les personnes habilitées à représenter ou engager une entreprise dans le domaine du transport aérien aient le brevet de pilote. La recourante soutient qu'une personne qui connaît l'administration et le fonctionnement d'une entreprise de transport a toutes les compétences et qualités voulues pour être apte à remplir les impératifs d'intérêt public visés par la LTVTC/GE, à savoir notamment le respect des règles relatives aux conditions de travail, aux normes sociales, aux pratiques commerciales et à la police des étrangers, sans nécessairement être titulaire de la carte de chauffeur VTC. Elle y voit une restriction disproportionnée à l'accès de l'activité d'entreprise de transport professionnel de personnes. De son côté, la Cour de justice a souligné que, sous l'aLTVTC/GE, les exploitants d'entreprises de transport étaient uniquement soumis à une obligation d'annonce qui s'était avérée problématique car, en l'absence de contrôle, il était apparu que lesdites entreprises ne respectaient pas systématiquement les obligations que leur imposait la loi, de sorte que le législateur genevois avait souhaité, en adoptant l'art. 10 LTVTC/GE, réinstaurer un système d'autorisation d'exploiter. Dans ce cadre, les juges précédents ont estimé que la condition prévue par l'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE permettait de s'assurer que la personne qui avait le pouvoir d'engager et de représenter l'entreprise de transport avait une connaissance suffisante de l'activité exercée, de manière à garantir la réalisation des intérêts publics protégés selon l'art. 1 LTVTC/GE. Cette exigence était en outre proportionnée dès lors qu'elle était limitée à la titularité d'une carte professionnelle de chauffeur - et non plus, en sus, à une carte de dirigeant d'une entreprise comme cela était auparavant exigé dans l'ancienne loi du 21 janvier 2005 sur les taxis (aLTaxis/GE; ROLG H 1 30) - et qu'elle n'interférait pas sur le mode d'organisation des entreprises en cause, puisque celles-ci demeuraient libres dans le choix de la forme juridique qui convenait à leur activité.

6.3 Il faut admettre, ce que la Cour de justice concède au demeurant elle-même, que l'exigence de la mesure prévue par

l'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE constitue une atteinte à la liberté économique en ce qu'elle pose une condition d'accès à l'autorisation d'exploiter une entreprise de transport au sens de la LTVTC/GE. Une telle mesure n'est partant admissible que si les conditions de l'art. 36 Cst. sont réunies.

6.4 Sous cet angle, il est constant que la condition de la base légale est respectée, ce qui n'est pas contesté par la recourante. Quant à l'intérêt public poursuivi, si la Cour de justice se limite à cet égard à renvoyer de façon générale aux buts visés à l'art. 1 LTVTC/GE, on peut malgré tout comprendre de la motivation de l'arrêt attaqué que la mesure en cause a pour but de garantir un meilleur contrôle des entreprises de transport, et en particulier de s'assurer que leur activité s'effectue en conformité avec les obligations qui leur incombent en vertu de la loi, s'agissant notamment du respect des prescriptions sociales et celles en matière de conditions de travail des chauffeurs, ce qui représente indéniablement un intérêt public au sens de l'art. 36 al. 2 Cst. Toutefois, en ce qui concerne la proportionnalité de la mesure litigieuse, force est de constater que l'argumentation de l'autorité précédente ne résiste pas à l'examen, pour les raisons suivantes.

6.4.1 D'une part, le fait de se prévaloir que l'aLTaxis/GE était plus sévère que le régime actuel, en ce qu'elle subordonnait l'obtention de l'autorisation d'exploiter à l'exigence supplémentaire de la titularité d'une carte de dirigeant d'une entreprise, est hors de propos, ladite loi ayant été abrogée le 1er juillet 2017 déjà à la suite de l'entrée en vigueur de l'aLTVTC/GE, elle-même abrogée par l'actuelle LTVTC/GE (cf. supra let. A.b), de sorte qu'une telle argumentation n'a aucune portée sous l'angle de la proportionnalité. Quant à l'absence d'incidence de la condition litigieuse sur le choix de la forme juridique (à savoir, pour les personnes morales, une société anonyme selon les art. 620 ss CO ou une société à responsabilité limitée selon les art. 772 ss CO), on ne voit pas en quoi cela serait un critère pertinent pour la proportionnalité puisque, indépendamment de la forme juridique choisie, la personne morale devra, de toute façon, exiger qu'une personne pouvant la représenter (gérant, membre du conseil d'administration ou directeur; cf. art. 718 et 814 CO) soit titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de VTC.

6.4.2 D'autre part, l'autorité précédente perd de vue que la volonté principale du législateur cantonal, lorsqu'il a rétabli le système de

l'autorisation d'exploiter des entreprises de transport, était de s'assurer que celles-ci respectaient leurs obligations en matière d'assurances sociales et de lutte contre le travail au noir (cf. Grand Conseil, Projet de loi LTVTC du 26 février 2020 - PL 12649, p. 25). Or, si la carte professionnelle - dont l'obtention est notamment subordonnée à la réussite des examens donnant droit au diplôme de chauffeur professionnel, dont les matières portent en particulier sur la topographie de la ville et du canton, les connaissances suffisantes de français et d'anglais, le maniement du compteur horokilométrique, ainsi que les principes de la conduite écologique (cf. art. 7 et 8 LTVTC/GE en lien avec les art. 6 et 7 RTVTC/GE) - atteste que son titulaire a les connaissances et l'expérience nécessaires à l'exercice théorique et pratique de la profession de chauffeur de taxi ou de VTC, on ne voit pas en quoi le fait d'exiger que le représentant de l'entreprise de transport soit porteur d'une telle carte, ce qui suppose de lui faire passer un examen de chauffeur, est une condition permettant de garantir que ladite entreprise sera en mesure d'assurer le respect de prescriptions en matière de conditions de travail, de normes sociales et de lutte contre le travail au noir, ou encore la loyauté dans les transactions commerciales et la transparence des prix en tant que buts d'intérêt public visés par l'art. 1 al. 2 LTVTC/GE.

6.4.3 Enfin, s'il est aussi attendu des titulaires de la carte professionnelle qu'ils connaissent les obligations résultant de la LTVTC/GE et de ses dispositions d'exécution (cf. art. 8 al. 2 let. b LTVTC/GE et 7 al. 5 let. b RTVTC/GE), toujours est-il que cette condition est également posée à la personne morale pour l'octroi d'une autorisation d'exploiter (cf. art. 10 al. 2 let. e LTVTC/GE), de sorte que, de ce point de vue-là, on ne voit pas en quoi l'exigence de la titularité de la carte par un représentant de l'entreprise serait nécessaire, afin de garantir la réalisation par celle-ci des intérêts publics poursuivis. En définitive, c'est avant tout un problème d'admissibilité de la mesure litigieuse du point de vue des règles d'aptitude et de nécessité que de la proportionnalité au sens étroit dont il est question en l'occurrence. Quoi qu'il en soit, s'il n'est à juste titre pas contesté que l'exploitation d'une société de taxi ou de VTC peut être soumise à autorisation, les conditions de délivrance de celle-ci ne sauraient être fixées de manière à restreindre inutilement, à savoir sans rapport raisonnable avec le but visé, l'accès à l'activité économique envisagée. Or, tel est le cas en l'espèce.

6.5 Il s'ensuit que le grief de violation de l'art. 27 Cst. doit être admis et l'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE annulé. Dans ces conditions,

BGE 150 I 120 S. 139

il n'est pas nécessaire d'examiner si, au surplus, la disposition précitée viole également l'égalité de traitement et le droit fédéral supérieur. III. Art. 24 al. 2 LTVTC/GE

7. Dans un troisième grief, la recourante fait valoir que l'art. 24 al. 2 LTVTC/GE viole la liberté économique garantie à l'art. 27 Cst. Elle affirme que l'exigence de justification des courses des VTC ne saurait être imposée aux services de limousines, dès lors que les courses seraient déterminées à l'avance, payées sur facture et, le plus souvent, par des tiers non passagers du véhicule. Il serait partant impossible pour le chauffeur de présenter un document justifiant la course.

7.1 L'art. 24 al. 2 LTVTC/GE est formulé comme suit:

Art. 24 Usage du domaine public

2 Les VTC ne peuvent effectuer des courses que sur commande ou réservation préalable et doivent, en tout temps, pouvoir en justifier.

7.2 On se limitera à relever que les critiques de la recourante se fondent sur des faits qui ne ressortent pas de l'arrêt attaqué et sont ainsi de nature purement appellatoire. La Cour de céans n'entrera dès lors pas en matière sur celles-ci (cf. consid. 3 non publié). Au demeurant, l'art. 24 al. 2 LTVTC/GE n'exige pas, comme semble le penser à tort la recourante, la présentation d'une quittance, mais uniquement la preuve que le VTC a été commandé ou réservé au préalable, par opposition aux taxis qui peuvent être hélés par un client sur le domaine public (cf. art. 20 al. 3 et 24 al. 1 LTVTC/GE). Or, dès lors que la recourante ne conteste pas que les courses des limousines sont fixées à l'avance, une telle preuve n'apparaît pas déraisonnablement difficile à apporter. IV. Art. 26 al. 2 LTVTC

8. La recourante soutient que l'art. 26 al. 2 LTVTC/GE, en ce qu'il prévoit que le Conseil d'État genevois peut fixer des prix de courses maximum pour les VTC si des abus sont constatés, viole la liberté économique sous l'angle du principe de la libre concurrence.

8.1 L'art. 26 LTVTC/GE est rédigé comme suit:

Art. 26 Prix des courses

1 Les prix des courses des VTC sont fixés librement et par entente entre le client et le chauffeur ou entre le client et l'entreprise de transport. L'accord sur le prix maximal doit intervenir avant la course et ne peut être modifié unilatéralement.

BGE 150 I 120 S. 140

2 Le Conseil d'Etat peut fixer des prix maximum si des abus sont constatés.

8.2 La recourante considère illégitime et disproportionnée la possibilité donnée au Conseil d'Etat d'intervenir dans le domaine de la fixation du prix des courses pour les services de VTC, considérant que le principe de la libre concurrence permet déjà d'éviter tout risque d'abus dans un tel domaine. Les prix étant par ailleurs fixés à l'avance selon l'art. 26 al. 1 LTVTC/GE, les clients avaient tout loisir de refuser ou de négocier ceux-ci, voire de se tourner vers un service de taxis.

Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice a considéré que, si la mesure prévue par l'art. 26 al. 2 LTVTC/GE constituait certes une ingérence dans la liberté économique de la recourante, elle n'en était pas moins admissible selon l'art. 36 Cst. La mesure en cause reposait ainsi, d'une part, sur une base légale au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. et poursuivait, d'autre part, un intérêt public de préservation de la confiance que les passagers devaient inévitablement accorder aux chauffeurs de VTC. Sur ce dernier point, les juges précédents ont considéré qu'il ne pouvait en effet être toléré que des prix excessifs soient pratiqués, comme cela avait été évoqué par le législateur en lien avec l'incident ferroviaire dit "du trou de Tolochenaz" où, en 2021, à la suite d'un affaissement de terrain ayant interrompu le trafic ferroviaire sur la ligne Lausanne-Genève, certaines personnes auraient accepté des prix de courses de VTC allant jusqu'à 350 fr. pour pouvoir rentrer chez elles. La mesure respectait enfin le principe de proportionnalité, puisque l'intervention du Conseil d'Etat était limitée à des cas d'abus et ne lui permettait de procéder qu'à un plafonnement des prix dans une telle situation.

8.3 Il est constant que, parmi les éléments centraux de l'ordre concurrentiel protégé par l'art. 94 Cst. (cf. supra consid. 4.1.2) figure la concurrence des prix et que les prescriptions qui, dans les relations entre sujets économiques privés, imposent des prix et suppriment ainsi le libre mécanisme des prix, constituent des dérogations à la liberté économique (cf. arrêts 2C_717/2017 du 25 novembre 2019 consid. 6; 2C_940/2010 du 17 mai 2011 consid. 4.3 et l'arrêt et les références cités). Dans le domaine des taxis - à savoir un service qui, de par son importance et sa fonction de complément aux entreprises de transports publics collectifs, accessible au public en général, est très proche d'un service public, dès lors que les taxis sont notamment tenus d'accepter toutes les courses et sont en particulier

BGE 150 I 120 S. 141

utilisés en cas d'urgence pour se rendre à l'hôpital ou chez un médecin (cf. ATF 99 Ia 389 consid. 3a; arrêts 2C_548/2022 du 30 mai 2023 consid. 4.6.5; 2C_940/2010 précité consid. 4.5 et 4.8; 2P.35/2007 du 10 septembre 2007 consid. 4.1; 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 2a) - la jurisprudence a toutefois admis que la protection des clients contre les abus pouvait, au vu des conditions particulières précitées dans le secteur des taxis, justifier l'adoption de prescriptions fixant des tarifs de course maximaux (cf. arrêt 2C_940/2010 précité consid. 4.5 et 4.6, avec les arrêts cités). En effet, un tel secteur a pour particularité que le client n'a, en règle générale, pas la possibilité de vérifier ou de choisir à l'avance le prix de la course, ni au demeurant le chauffeur de taxi, et est ainsi tributaire de la confiance qu'il doit accorder audit chauffeur s'agissant notamment du calcul correct du prix de la course, ce qui est susceptible de conduire (de la part des chauffeurs de taxi) à des abus (cf.

ATF 99 Ia 389 consid. 3b; arrêts précités 2C_940/2010 consid. 4.5; 2P.167/1999 consid. 2a). La protection de la confiance que les clients des chauffeurs de taxi doivent inévitablement accorder à ces derniers répond ainsi à un intérêt public (cf. arrêts 2C_548/2022 précité consid. 4.5.1; 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 5.6.1, tous deux avec les arrêts cités).

8.4 En l'occurrence, comme le reconnaît la Cour de justice, la mesure litigieuse - en tant qu'elle offre au Conseil d'État la possibilité de fixer le prix maximum des courses des chauffeurs VTC, alors que celui-ci est, selon l'art. 26 al. 1 LTVTC/GE, fixé librement et par entente entre les chauffeurs et leurs clients, et lui permet ainsi d'intervenir dans le libre jeu de l'offre et de la demande - constitue une atteinte à la liberté économique des chauffeurs VTC qui doit être qualifiée de grave. Une telle mesure n'est admissible que si les conditions de l'art. 36 Cst. sont réunies (cf. supra consid. 4.1.1). Sous cet angle, il sied d'emblée de relever que l'intérêt public invoqué, à savoir la protection de la confiance que les clients de VTC accordent à ces derniers, ne permet pas de fonder l'atteinte en cause. En effet, si la jurisprudence admet qu'il peut se justifier, au vu des particularités du secteur des taxis, de fixer des tarifs maximaux afin de protéger la confiance que les clients doivent inévitablement accorder auxdits taxis, ces particularités ne se retrouvent pas dans le secteur des VTC. D'une part, le système de fixation des prix des courses des VTC est exclusivement fondé sur une libre entente

BGE 150 I 120 S. 142

préalable à la réservation de la course entre le client et le chauffeur ou l'entreprise de transport, y compris s'agissant du prix maximal des courses, alors que telle n'est à l'heure actuelle pas la pratique en matière de taxis. D'autre part, si le service des taxis représente un quasi-service public complémentaire aux entreprises de transports publics collectifs, qui justifie de devoir garantir la confiance des usagers dans celui-ci et en particulier dans la fiabilité des prix pratiqués, tel n'est pas le cas du service des VTC, dont les chauffeurs ne peuvent en particulier effectuer des courses que sur commande ou réservation préalable (cf. art. 24 al. 2 LTVTC/GE). La loi cantonale effectue au demeurant une distinction claire entre les taxis et les VTC (cf. consid. 9.2 non publié). Enfin, et surtout, le fait qu'il ait pu y avoir, dans des circonstances exceptionnelles et sur une courte période liée à un événement isolé (incident ferroviaire de Tolochenaz), des abus dans les prix pratiqués par certains chauffeurs de VTC ne justifie pas une limitation grave de la liberté économique de ceux-ci, dans le sens d'une dérogation à un prix librement fixé prévu expressément à l'art. 26 al. 1 LTVTC/GE. En effet, parmi les éléments centraux de l'ordre concurrentiel protégé par l'art. 94 Cst. figure, comme on l'a déjà vu (cf. supra consid. 8.3), la concurrence des prix et donc la possibilité de fixer le prix des biens économiques selon les règles de la concurrence en économie de marché. Dans le présent contexte, qui ne porte pas sur des prestations essentielles, ce n'est donc pas l'affaire de l'État, mais du marché, d'établir un certain équilibre entre l'offre et la demande, notamment par le moyen du mécanisme des prix. Pour le surplus, s'il n'est pas contesté que la mesure litigieuse repose sur une base légale formelle, soit l'art. 26 al. 2 LTVTC/GE, on relèvera que cette disposition, en tant qu'elle prévoit que le Conseil d'État peut fixer des prix maximum "si des abus sont constatés", laisse à la libre appréciation du pouvoir exécutif le choix de décider ce qui constitue, ou non, un cas d'abus qui justifierait son intervention dans la fixation des prix des courses des VTC. Une telle formulation n'apparaît pas, au vu de la gravité de l'atteinte en cause, suffisamment claire et précise pour garantir la prévisibilité de l'application de la mesure litigieuse (cf. ATF 147 I 393 consid. 5.1.1; ATF 146 I 11 consid. 3.1.2). Le point de savoir si l'art. 26 al. 2 LTVTC/GE constitue ou non une base légale suffisante au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. peut toutefois demeurer indécis dès lors que la condition de l'intérêt public suffisant (cf. art. 36 al. 2 Cst.) n'est, comme on vient

BGE 150 I 120 S. 143

de le voir, quoi qu'il en soit pas réalisée. Dans ces conditions, il n'y a également pas lieu d'examiner la proportionnalité de la mesure litigieuse (cf. art. 36 al. 3 Cst.).

8.5 Il s'ensuit que le grief de violation de la liberté économique sous l'angle du principe de la libre concurrence (art. 27 et 94 Cst.) doit être admis et l'art. 26 al. 2 LTVTC/GE annulé.