

Date de dépôt : 21 juin 2007

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'application de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (LTaxis H 1 30) et de son règlement d'exécution (RTaxis H 1 30.01)

Mesdames et
Messieurs les députés,

Aux termes de l'article 62 de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (ci-après : LTaxis), le Conseil d'Etat est tenu d'adresser au Grand Conseil un rapport sur l'application de ladite loi, au cours de la deuxième année qui suit son entrée en vigueur.

La LTaxis étant entrée en vigueur le 15 mai 2005, le Conseil d'Etat vous adresse ci-après le rapport en question.

1. Genèse et objectifs de la LTaxis et de son règlement d'exécution

1.1. Genèse

La loi sur les services de taxis, du 26 mars 1999 (ci-après : LST), a été adoptée dans le but de réglementer le domaine des taxis, après que le *numerus clausus* sur le nombre de permis de stationnement a été supprimé en 1992, suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative « Pour des taxis égaux et moins chers » (IN 26), qui avait permis un accroissement important des exploitants.

La LST poursuivait ainsi l'objectif de permettre une régulation du nombre d'exploitants de services de taxis avec permis de stationnement, par une incitation au départ, notamment de ceux qui prennent leur retraite, réalisée

par le paiement d'une indemnité financée par les autres exploitants au travers d'une taxe annuelle.

La LST avait donc pour but de limiter les permis de stationnement, après l'échec de l'expérience de libéralisation de 1992 et de mettre en place un régime d'incitation au départ. Il s'agissait à la fois de réguler à la baisse le nombre de taxis et d'apporter à la profession une certaine aide sociale, sur le constat que les chauffeurs de taxis indépendants qui quittaient la profession n'avaient que peu de moyens pour assurer leur retraite.

La LST a fait place à la loi sur les taxis et limousines adoptée le 21 janvier 2005 (LTaxis). Cette nouvelle loi tentait de répondre aux problématiques suivantes, non résolues dans la LST :

- l'émergence d'un mécontentement général et croissant émanant des milieux des transporteurs professionnels, sans qu'un consensus puisse cependant être dégagé à ce propos;
- la dégradation de la qualité des services de taxis, en dépit des efforts et des moyens engagés pour contrôler la profession et pour lutter contre les infractions ou les abus (location de plaques);
- l'accroissement du nombre de taxis sans droit de stationnement; à noter que le Conseil d'Etat a mis en place un moratoire de six mois à la fin de l'année 2002;
- l'absence de cadre législatif pour les chauffeurs et les entreprises de limousines, carence ayant pour effet d'empêcher une lutte efficace contre les abus constatés dans ce type d'activités.

1.2. Objectifs et priorités de la LTaxis

1.2.1. Objectifs

Forte de ces constats préalables, l'instauration d'une nouvelle loi sur les taxis et limousines visait donc les objectifs suivants :

- tenter de fédérer la profession sous une bannière commune;
- réglementer l'activité de l'ensemble des parties concernées par la profession des transporteurs professionnels de personnes;
- stopper l'accroissement du nombre des taxis sans droits de stationnement (connus sous la dénomination de taxis de service privé dans la LTaxis), en instaurant une politique de régulation « à la baisse »;
- modifier le système de gestion des permis de service public aux fins d'optimiser la rotation des droits de stationnement.

1.2.2. Priorités

Dans ce but, huit priorités ont été décrétées :

1. Intégrer une nouvelle catégorie de transporteur professionnel de personnes, à savoir les limousines

La LTaxis intègre les services de limousines (activité de transport non réglementée dans la LST), ce qui équivaut à légiférer sur l'ensemble des activités de transports de personnes au moyen de véhicules légers, soit jusqu'à 3500 kg, les véhicules lourds entrant dans la catégorie des bus et autocars.

Les définitions des différentes catégories de transporteur, reprises pour la plupart de la législation fédérale par souci de concordance, permettent à la LTaxis de définir et de délimiter clairement et distinctement l'activité entre les limousines et les taxis.

L'intégration des limousines en tant que transporteur professionnel a nécessité la réécriture de la plupart des dispositions antérieures, ainsi que la reconnaissance des activités propres de chacun des services, de taxis ou de limousines; elle a par ailleurs nécessité une délimitation suffisamment claire entre chacune de ces activités.

2. Réintroduire la notion de personnes morales

La LST avait banni l'existence des personnes morales pour éviter le risque de transferts incontrôlés des droits, notamment des permis de stationnement. Une réintroduction des personnes morales s'imposait dans la LTaxis par le fait que l'intégration des services de limousines ne pouvait s'effectuer en maintenant pour tous une limitation aux seules personnes physiques. En effet, la très forte majorité des entreprises de limousines était déjà organisée sous la forme de personnes morales, notamment de sociétés anonymes, et il n'était pas envisageable d'exiger le démantèlement de ces structures juridiques.

L'article 16 de la LTaxis fixe les principes et les exigences, et l'article 17 régit le contrôle de tout transfert de capital des personnes morales détenant des permis de stationnement de taxis et les hypothèses de regroupement, fusion de plusieurs entreprises ou en cas de décès de l'actionnaire.

3. Réglementer l'activité des employés ainsi que des chauffeurs indépendants au service d'une entreprise

Seules les entreprises de limousines ou de taxis de service public (avec permis de stationnement) peuvent avoir à leur service soit des chauffeurs employés, soit des chauffeurs indépendants (mise à disposition d'un véhicule sous contrat de bail à ferme). Sous certaines conditions, des exploitants indépendants peuvent engager des employés.

Pour les entreprises de limousines, et vu l'absence de *numerus clausus*, la seule exigence posée par la LTaxis consiste à respecter les règles usuelles de la profession et à être liées à une convention collective de travail s'il en existe une.

Le statut des employés et des chauffeurs indépendants au service d'une entreprise est placé sous le contrôle de l'autorité administrative, conformément à l'article 41 LTaxis, qui fixe le montant maximal du loyer admissible par catégories de véhicules, pour éviter toute location abusive de plaques fondée sur la détention du permis de stationnement. Les entreprises sont en outre contrôlées dans le respect de ces exigences par l'autorité administrative.

4. Redéfinir le régime des autorisations

Le régime des autorisations a fait l'objet d'une réécriture complète en deux sections séparées : la première se rapporte aux conditions personnelles d'exercice des métiers considérés, soit les autorisations d'exercer (art. 5 à 8 LTaxis); la seconde se rapporte aux conditions exigées des indépendants ou des entreprises pour être autorisés à exploiter un service de transport de personnes, soit les autorisations d'exploiter (art. 9 à 14 LTaxis) ou les autorisations d'exploiter une centrale de diffusion d'ordres de courses de taxis (art. 15 LTaxis). Ces distinctions ont permis de conférer à chaque type d'activité des droits et des devoirs distincts.

Les autorisations d'exercer sont divisées en trois catégories dans la LTaxis :

- la carte professionnelle de chauffeur de taxis;
- la carte professionnelle de chauffeur de limousines;
- la carte professionnelle de dirigeant d'une entreprise.

A relever qu'une carte professionnelle permet à son titulaire de requérir plusieurs autorisations d'exploiter différentes, certaines d'entre elles pouvant par ailleurs être cumulées.

De même, les autorisations d'exploiter sont différenciées pour chaque activité selon les principes suivants :

- l'autorisation d'exploiter un taxi de service public (avec permis de stationnement) en qualité d'indépendant (ci-après : TPu);
- l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé (sans permis de stationnement) en qualité d'indépendant (ci-après : TPr);
- l'autorisation d'exploiter une limousine en qualité d'indépendant;
- l'autorisation d'exploiter une entreprise de taxis de service public;
- l'autorisation d'exploiter une entreprise de limousines;
- l'autorisation d'exploiter une centrale d'ordres de courses de taxis.

5. Limiter l'attractivité de l'exploitation des taxis de service privé

Une des actions primordiales de la LTaxis consiste à tarifier la source de l'augmentation incessante des taxis sans permis de stationnement, issue du passage du statut d'employés formés par les entreprises à celui de chauffeurs indépendants sans permis de stationnement.

Dans le cadre de la LTaxis, les restrictions apportées à l'activité des chauffeurs et des exploitants sans permis de stationnement visent à limiter l'attrait de la profession à de nouveaux venus par les mesures suivantes :

- pas d'enseigne lumineuse sur le toit, mais témoins lumineux à l'intérieur du véhicule et plaquette autocollante « TAXI » sur l'avant et l'arrière du véhicule;
- pas d'usage accru du domaine public, soit : interdiction d'utiliser les « cases jaunes », pas d'utilisation des voies de transports en commun ou interdiction d'accéder à des zones et des rues à circulation restreinte;
- l'obligation de retourner sur son emplacement privé après chaque course;
- l'interdiction de marauder, autrement dit de circuler dans le dessein de trouver un client et de prendre une commande au vol.

A noter que pour favoriser cette transition, les chauffeurs indépendants sans permis de stationnement en activité lors de l'entrée en vigueur de la LTaxis avaient la possibilité de requérir la délivrance d'un permis de service public sans limitation de contingent; cette transition était possible entre le 15 mai 2005 et le 15 mai 2006.

6. Réserver l'usage accru du domaine public aux taxis de service public

Au sens de la LTaxis, seul le permis de service public confère à son détenteur le droit de faire un usage accru du domaine public. Pour les autres chauffeurs en activité, les limitations portées à la circulation et au stationnement de véhicules sont similaires à celles appliquées à tout un chacun.

Il est à relever que les taxis de service public bénéficient de droits plus étendus en raison des obligations plus contraignantes qui sont les leurs, à savoir :

- accepter toutes les courses;
- mettre à disposition des sièges pour enfants;
- assurer un service au public 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 par le biais des centrales;
- payer un montant équivalant à plusieurs dizaines de milliers de francs pour pouvoir bénéficier d'un permis de service public, ce pour autant qu'un permis soit disponible;
- posséder un véhicule de couleur unique « jaune »¹.

Partant, il n'existe aucun motif juridique de conférer aux limousines ou aux taxis de service privé d'autres droits plus étendus, notamment le droit de faire usage des voies réservées aux transports publics ou le droit d'accéder aux rues piétonnes et marchandes.

Néanmoins, compte tenu de leur rôle complémentaire aux taxis de service public pour le tourisme, les limousines peuvent se voir accorder, de cas en cas, certaines facilités pour l'accès aux zones ou aux rues à circulation restreinte où elles se rendent pour déposer leurs clients, voire pour reprendre les clients déjà commandés.

7. Modifier le principe de financement propre aux permis de stationnement en supprimant le système de financement solidaire

Les modifications apportées dans la LTaxis relatives à la gestion, à l'annulation et à la délivrance des permis de stationnement n'ont pas porté atteinte aux principes de base figurant déjà dans la LST de 1999. Contrairement à ce qui était le cas pour cette dernière, le principe même de l'indemnité d'annulation des permis de stationnement (indemnité de départ) est ancré dans la nouvelle loi, et non plus dans les dispositions transitoires.

¹ Le délai pour la mise en conformité de tous véhicules (même ceux déjà immatriculés à l'entrée en vigueur de la LTaxis) est fixé à 5 ans, à compter du 15 mai 2005.

Concernant le financement des indemnités de départ, la LTaxis instaure le principe selon lequel les nouveaux arrivants « paient l'indemnité des sortants », contrairement à la LST dans laquelle cette indemnité était financée par la taxe annuelle à charge de l'ensemble des exploitants au bénéfice d'un permis de stationnement.

Pour éviter des transferts onéreux et les « dessous de table », la gestion des fonds servant au paiement de l'indemnité d'annulation du permis de stationnement est effectuée par le service compétent, soit le service des autorisations et patentes (ci-après : SAP).

8. Inciter les milieux professionnels à se fédérer en une entité commune

La LTaxis prévoit explicitement, en ses articles 77 et 78, la possibilité de déléguer un certain nombre de tâches relatives à l'application de la loi, moyennant la constitution par les milieux professionnels d'une institution commune reconnue par le département et formée par une majorité qualifiée des deux tiers des associations et autres organisations représentatives de la profession considérée.

2. Mise en application de la LTaxis et de son règlement d'exécution

2.1. Mai - novembre 2005 : actions préparatoires

Les principales actions entreprises durant cette période par le service des autorisations et patentes ont consisté à :

- opérer une campagne d'information pour les établissements des domaines économique, touristique, consulaire et pour les grandes institutions administratives concernant l'entrée en vigueur de la LTaxis;
- procéder aux modifications des procédures internes relatives au traitement des dossiers taxis et limousines, et modifier l'ensemble des supports internes ou à destination des usagers;
- traiter les requêtes déposées par les bénéficiaires des dispositions transitoires de la LTaxis et procéder à un travail de projection pour être en mesure de déterminer le nombre de permis de stationnement à délivrer dans le cadre desdites dispositions transitoires;
- engager un travail de réflexion sur les questions techniques et juridiques, afin d'être en mesure de répondre aux attentes des usagers du SAP ainsi que des diverses associations de transporteurs professionnels de personnes.

Constats

Dès l'entrée en vigueur de la loi, le département en charge de la LTaxis a éprouvé beaucoup de difficultés pratiques et juridiques à mettre en application la nouvelle législation, principalement en raison de la grande complexité de cette dernière et de l'ampleur des problématiques qu'elle se propose de résoudre. Lesdites difficultés trouvent leur pendant dans les nombreuses réclamations émanant des milieux associatifs.

Avec du recul, force est de constater que le SAP s'est retrouvé dans un « état d'urgence » dès l'entrée en vigueur de la loi et pour toute la période considérée.

2.2. Décembre 2005 - juin 2006 : actions structurantes

Les principales tâches effectuées durant cette période par le SAP ont consisté à :

- mettre sur pied en toute urgence un guichet à l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) durant les Fêtes de Noël 2005 afin de répondre aux exigences de la clientèle de l'aéroport et des associations professionnelles;
- rechercher toutes solutions techniques relatives aux enseignes, signes distinctifs et autres supports à destination des usagers², en collaborant avec la gendarmerie (groupe transport et environnement; ci-après : GTE), le service des automobiles et de la navigation (ci-après : SAN) et l'office cantonal de la mobilité (ci-après : OCM) ainsi que les concessionnaires agréés;
- organiser pour la première fois les sessions ordinaire et de rattrapage (mai-juin 2006) des examens de taxis et de limousines, avec le soutien du SAN³;
- reconnaître les associations professionnelles (février 2006) et convoquer la première séance de la commission consultative (juin 2006). Cette commission a pris acte des montants relatifs à l'indemnité compensatoire pour les années 2006 à 2009, ainsi que des décisions départementales relatives aux enseignes lumineuses et à la plaquette « TAXI » pour les TPr.

² Enseigne lumineuse pour les TPU, témoin lumineux pour les TPr, couleur unique, fiche d'informations aux passagers, plaquette « TAXI ». etc.

³ Précédente autorité en charge de ladite organisation.

Constats

Dès le changement de législature, le département a pris conscience de l'ampleur de la tâche résultant de la mise en application de la LTaxis et a défini les actions à entreprendre aux niveaux technique, structurel et organisationnel.

Ces actions ont abouti à un premier train de mesures concrètes, à savoir la reconnaissance des associations professionnelles, la mise sur pied de la Commission consultative et l'organisation de la première série d'examens.

Durant cette période, la deuxième Cour du Tribunal fédéral a rendu un arrêt dans lequel elle confirmait plusieurs principes de base inscrits dans la LTaxis, portant notamment sur la délivrance d'office d'une quittance, les témoins lumineux, les signes distinctifs permanents et le choix de la couleur unique, l'interdiction d'utiliser le même véhicule comme taxi et comme limousine ainsi que l'obligation d'accepter toutes les courses.

2.3. Juillet - décembre 2006 : actions de partenariat et sur le terrain

Les actions de partenariat ont consisté à :

- reconnaître l'Institution commune, par l'intermédiaire d'un arrêté départemental du 14 décembre 2006. Il convient de souligner que la création de l'Institution commune représente une étape cruciale dans les rapports entre l'Etat et les associations professionnelles concernées. Cette instance permet de dialoguer avec un seul interlocuteur, ce qui garantit une collaboration optimisée dans la compréhension et la résolution des problématiques posées par l'application de la LTaxis. Il convient de relever que cette création a nécessité un délai de maturation assez conséquent depuis l'entrée en vigueur de la loi (mai 2005 - décembre 2006);
- initier des pourparlers avec l'Association des retraités de la police, afin d'examiner la possibilité d'une collaboration active en vue d'assurer la desserte du guichet de l'AIG;
- rechercher une collaboration avec le département des institutions (ci-après : DI) pour obtenir la mise sur pied de contrôles conjoints SAP-GTE au niveau des TPR et des taxis en provenance de l'Union européenne;
- poursuivre le travail de fond réalisé dans le cadre de la Commission consultative qui s'est réunie aux mois de septembre et décembre 2006. Aux cours de ces séances, elle a abordé, d'une part, les questions liées aux relations transfrontalières, les modifications réglementaires du mois

d'août 2006 et l'application de la LTaxis au niveau des contrôles TPr et, d'autre part, la création de deux sous-commissions distinctes Taxis et Limousines, lesquelles se sont réunies à six reprises d'octobre à décembre 2006. Ces sous-commissions ont examiné les problématiques touchant au guichet de l'AIG, aux barèmes des loyers mensuels, à l'affectation de l'émolument de 200 F versés par les TPu (Taxis), ainsi qu'à l'accès aux rues à circulation restreinte, aux emplacements de pose/dépose Cornavin-AIG-Palexpo et aux examens limousines (Limousines);

- poursuivre le travail de collaboration avec l'OCM, le SAN, la gendarmerie (GTE) et envisager également une collaboration avec le département des finances (ci-après : DF) et l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT);
- créer un groupe de travail permanent réunissant le département de l'économie et de la santé (ci-après : DES), la direction de l'AIG et l'Institution commune pour améliorer la qualité du service public taxis et limousines au niveau de l'aéroport international.

Au niveau du terrain, les actions ont consisté à :

- mettre à disposition des chauffeurs et autres exploitants de la profession les solutions techniques trouvées dans l'intervalle;
- affecter – prioritairement – de novembre 2006 à janvier 2007 la totalité des ressources de l'inspectorat du SAP, soit 5 inspecteurs, aux contrôles de la catégorie de véhicules identifiée comme ne respectant manifestement pas les dispositions de la LTaxis, à savoir les taxis de service privé. Durant la période considérée, le SAP a procédé à 231 contrôles visant à vérifier la mise en conformité technique des véhicules considérés, qui ont abouti pour l'heure à 34 sanctions administratives;
- mettre en place le guichet de l'AIG pour les Fêtes de fin d'année 2006, dans des conditions plus sereines qu'en 2005. Il convient à ce propos de relever la difficulté rencontrée par le service pour pouvoir recruter des contrôleurs, en raison de la difficulté avérée – pour les associations reconnues – de proposer au SAP des candidats répondant aux critères établis en sous-commission Taxis.

Constats

Force est de constater que le second semestre 2006 correspond à une phase tournée vers « l'action » permettant de bénéficier de l'ensemble du travail de fond réalisé durant la première moitié de l'année.

Par ailleurs, dans le courant du mois d'août 2006, le Conseil d'Etat a adopté une modification du règlement d'exécution de la LTaxis, afin de rendre ce dernier compatible avec le droit fédéral (LMI) et le droit européen (ALCP). Il découle de cette modification que les chauffeurs de taxis en provenance de l'Union européenne ou d'autres cantons sont dorénavant soumis aux mêmes droits et obligations que les taxis de service privé. Ils peuvent ainsi exercer leur activité dans le canton de Genève, sous réserve d'une commande préalable et d'une autorisation d'exploiter annuelle délivrée par le SAP moyennant le paiement d'un émolument de 400 F.

2.4. Janvier-février 2007 : actions de réorganisation et de contrôle

Au niveau de la réorganisation, les actions ont eu pour objectif de :

- réaffecter, suite au transfert de certaines activités du SAP à l'OCIC début décembre 2006, dès le 1^{er} janvier 2007, un poste à 100% au traitement des dossiers du secteur Taxis et Limousines;
- procéder au pourvoi d'un poste vacant d'inspecteur, désormais dévolu à 100% aux contrôles liés à l'application de la LTaxis, et d'un poste vacant de commis administratif, quant à lui consacré à 50% au traitement de la procédure administrative de droit d'être entendu.

Au niveau des contrôles, les actions ont eu pour objectif de :

- procéder – aux mois de janvier et février 2007 – à des contrôles conjoints SAP-GTE, situés notamment à l'AIG et à la gare de Cornavin et relatifs aux taxis français, afin de vérifier que ceux-ci respectent les dispositions légales. Dans un premier temps, lesdits contrôles ont eu pour objectif d'informer et de prévenir. Par la suite, ils ont abouti à l'établissement de 11 rapports de dénonciation;
- planifier durant le 1^{er} trimestre de l'année 2007 des contrôles conjoints SAP-GTE, d'une part, sur l'ensemble des véhicules « roulants » soumis à la LTaxis et, d'autre part, relatifs à l'activité des centrales d'ordres de courses;
- organiser la session extraordinaire des examens limousines du mois d'avril 2007 dans le cadre de l'application des dispositions transitoires de la LTaxis, respectivement les sessions ordinaire et de rattrapage des examens Taxis et Limousines des mois de mai-juin 2007.

Constats

Au vu des expériences vécues durant l'année 2006, le DES a décidé de consolider les acquis et de poursuivre son action visant à la réalisation des conditions susceptibles de garantir la bonne application de la LTaxis.

3. Quelques chiffres

3.1. Données statistiques LTaxis

Nombre de chauffeurs de taxis de service public au 31.03.07	855
Nombre de chauffeurs de taxis de service privé au 31.03.07	86
Nombre de permis de stationnement au 31.03.07	941
Nombre de permis de stationnement ayant fait l'objet d'une indemnisation du 15.05.05 au 15.05.06	84
Nombre de permis de stationnement ayant fait l'objet d'une indemnisation du 15.05.06 au 31.03.07	20
Nombre de chauffeurs de taxis qui figurent au 31.03.07 sur la liste d'attente pour obtenir un permis de stationnement TPr	181

3.2. Procédures contentieuses

3.2.1. Procédures SAP

Depuis l'entrée en vigueur de la LTaxis jusqu'au 31 octobre 2006, le SAP a été établi et traité :

- 35 rapports de dénonciation;
- 24 procédures de droit d'être entendu;
- 24 sanctions administratives.

Il convient de souligner que, durant cette période, les contrôles découlant de la LTaxis n'étaient pas une priorité du service. De plus, ledit service a dû prêter son concours à l'opération des services de police, HERACLES, qui s'est déroulée durant le Mondial de football 2006, du mois de juin au début du mois de septembre 2006.

Du 1^{er} novembre 2006 au 31 mars 2007, le SAP a établi et traité :

- 399 rapports de dénonciation;
- 40 procédures de droit d'être entendu;
- 36 sanctions administratives.

L'intensification des contrôles fait suite aux diverses interventions des milieux associatifs et à celles de députés du Grand Conseil, suite à l'attitude d'irrespect affichée par des TPr. Plusieurs chauffeurs ont fait l'objet de constats d'infractions successifs dans un laps de temps souvent très court. En prévision des premières procédures contentieuses portées devant l'instance de recours, il a été décidé de ne reprocher à chaque chauffeur pris individuellement que 4 infractions successives au maximum.

Le DES attend actuellement une décision de principe de la part de l'instance de recours cantonale relative aux sanctions prononcées à l'encontre des TPr⁴.

Par conséquent, le nombre total de procédures contentieuses SAP depuis l'entrée en vigueur de la LTaxis représente ainsi :

- 434 rapports de dénonciation;
- 64 procédures de droit d'être entendu;
- 60 sanctions administratives.

Les sanctions du domaine de compétence du SAP sont infligées sous forme d'amendes administratives, sujettes à recours auprès du Tribunal administratif.

Les amendes prononcées à ce jour par le SAP et le GTE n'ont que peu d'effet dissuasif sur les chauffeurs auxquels elles sont infligées.

En outre, il s'avère que ces amendes ont un effet « retardé » en raison de la durée des procédures de recours auprès du TA, ce qui les prive d'une grande partie de leur impact.

Par ailleurs, il est patent qu'un contrôle des véhicules « en charge » est beaucoup plus dissuasif, car celui-ci a une incidence directe et immédiate sur le client et, par voie de conséquence sur le chauffeur objet du contrôle (en cas d'infraction, le client ne fait plus appel au taxi incriminé).

En sus, des mesures induisant – par exemple – la confiscation de l'enseigne non autorisée (taxis de service privé), la pose immédiate des autocollants « TAXI » à l'avant et l'arrière du véhicule (taxis de service privé), une immobilisation du véhicule durant le contrôle ou un éventuel

⁴ Voir point 3.2.2.

refus d'accès aux parkings de l'aéroport (notamment, les taxis français sans autorisation) ou encore la saisie des plaques minéralogiques (exploitation sans autorisation), ne peuvent être prises que par des services investis de la force publique, au niveau tant de la compétence de contrôle sur le « roulant » que du savoir-faire nécessaires à ce type d'actions.

Il convient de souligner les difficultés toujours rencontrées pour résoudre la question de la mise en conformité des chauffeurs en provenance de l'Union européenne. En l'état, si la majeure partie desdits chauffeurs ont déposé une demande formelle en vue d'obtention d'une autorisation en 2007 et ont versé l'émolument de 400 F prévu par la loi, une frange de la profession considérée refuse non seulement encore de procéder aux formalités requises – respectivement de s'acquitter de l'émolument – pour pouvoir exercer leur activité sur le canton de Genève, mais encore brandissent la menace d'actions de blocage ou de confrontation plus « musclée ».

3.2.2. Procédures Tribunal administratif et Tribunal fédéral

Actuellement, sont gardés à juger par devant le Tribunal administratif (ci-après : TA) :

- 32 recours contre décision du SAP relative aux équipements TPr;
- 9 recours contre décision du SAP relative au refus de l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant;
- 2 recours sur d'autres dispositions de la LTaxis (devoir de courtoisie, défaut de carte professionnelle).

Actuellement, sont gardés à juger par devant le Tribunal fédéral (ci-après : TF) :

- 2 recours de droit public contre les arrêts du TA rejetant le recours contre le refus de l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.

Ces procédures contentieuses actuellement pendantes par devant le TA ou le TF sont, d'une part, le reflet des difficultés rencontrées par le DES pour appliquer la LTaxis aux niveaux juridique et technique et, d'autre part, le résultat des mesures prises pour faire respecter cette loi. Ont par ailleurs été confirmés par le TF :

- 6 refus de délivrer une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.

4. Bilan de l'application de la LTaxis

4.1. Objectifs initiaux

4.1.1. Objectifs totalement remplis

1. Redéfinir le régime des autorisations

La redéfinition du régime des autorisations et sa traduction dans les faits sont avérées. On remarque cependant que la dissociation effectuée entre la carte professionnelle et l'autorisation d'exploiter n'est pas encore intégrée dans les mœurs.

2. Inciter les milieux professionnels à se fédérer en une entité commune

Comme rappelé précédemment, la création de l'Institution commune est réellement significative, puisqu'elle donne lieu à une modification dans les rapports existant entre le canton et les associations professionnelles. Il convient désormais de stabiliser l'acquis et de développer la collaboration dans le futur.

4.1.2. Objectifs partiellement remplis

1. Intégrer une nouvelle catégorie de transporteurs (les limousines)

De par la création de l'Institution commune, l'intégration du milieu des limousines dans la résolution des problématiques liées à l'application de la LTaxis est manifeste. Elle se traduit par des avancées significatives dans la recherche de solutions, telles que : accès aux zones à circulation restreinte et rues marchandes, emplacements de pose et dépose auprès de l'AIG, de Palexpo et de la gare Cornavin.

Ceci étant, les doléances portées par lesdites associations à l'endroit d'une loi qu'elles n'estiment pas adaptée à leur activité – qui se traduit notamment par des exigences en termes d'examens totalement inadéquates – commandent de considérer cet objectif comme primordial, si l'on entend effectivement remplir un des buts premiers de la nouvelle législation en matière de réglementation.

Enfin, l'application de ces dispositions au transport de personnes handicapées et aux transports scolaires, obligeant notamment les chauffeurs occasionnels à passer des examens, a démontré l'absurdité de certaines dispositions, qu'il convient de corriger.

2. Réintroduire la notion de personnes morales

La réintroduction de la notion considérée est effective et se traduit par des autorisations délivrées pour l'heure aux dirigeants d'entreprises de taxis de service public.

Elle ne sera cependant complète qu'à compter du moment où l'autorité compétente aura pu, d'une part, délivrer les autorisations propres aux entreprises de limousines et, d'autre part, véritablement procéder aux vérifications de la gestion des dites entreprises et de la situation sur le terrain.

3. Réglementer l'activité des employés ainsi que des chauffeurs indépendants au service des entreprises

La réglementation des activités considérées est également effective, notamment avec la mise à disposition récente (fin 2005) d'un contrat de bail à ferme permettant aux chauffeurs indépendants de louer un véhicule auprès d'une entreprise.

Le contrôle du respect des conditions posées à son application doit néanmoins encore être effectué, tout comme doit être prochainement abordée la problématique des conditions de travail des employés.

4. Modifier le principe de financement propre aux permis de stationnement en supprimant le système de financement solidaire

La modification est réalisée : la taxe précédemment versée par l'ensemble des détenteurs de permis de stationnement est remplacée, depuis mai 2005, par une finance unique réglée par le demandeur. La gestion des fonds est assurée par le SAP.

Cependant, l'adéquation entre le montant de la finance unique, versée par le demandeur, et celui de l'indemnité de compensation, versée pour annulation de permis de service public, n'est pas satisfaisante. On constate en effet que le nombre de demandeurs (148) excède encore de loin le nombre de personnes inscrites pour annulation dudit permis (22). Or, étant donné que le nombre de permis maximal décidé par le Conseil d'Etat se monte à 900 et que celui des permis délivrés à ce jour atteint 941 unités, la rotation escomptée par ce système ne peut se traduire dans les faits.

Partant, le Conseil d'Etat devrait très prochainement réexaminer les montants prévus pour la finance unique et pour l'indemnité compensatoire, afin de trouver de quelle manière garantir une saine rotation des permis considérés.

4.1.3. Objectifs non remplis

1. Limiter l'attractivité de l'exploitation des taxis de service privé

Au nombre de 186 à l'entrée en vigueur de la LTaxis, le nombre de taxis de service privé s'élève actuellement à 86, ce qui correspond environ à la situation connue en février 2002 (78). Si la diminution est bien entendu significative, elle ne doit pas masquer le fait qu'elle est en grande partie due à la « transformation » opérée par l'application des mesures transitoires permettant, comme rappelé plus haut, aux chauffeurs indépendants exploitant des taxis de service privé de requérir un permis de service public sans limite de contingentement.

Partant, compte tenu de l'absence de réelle régulation opérée par le marché, et compte tenu de l'absence (du moins actuelle) de rotation effective du nombre de permis de service public, le nombre de taxis de service privé risque d'augmenter à nouveau dans les prochains mois.

Une redéfinition des montants de la finance unique et de l'indemnité de compensation⁵ serait peut-être de nature à débloquer la situation sur le long terme.

2. Réserver l'usage accru du domaine public aux taxis de service public

Les constats d'infraction réalisés de novembre 2006 à janvier 2007 établissent que les taxis de service privé – notamment – ne respectent pas les limitations posées par la loi à l'usage accru du domaine public.

Seuls un accroissement des contrôles et la confirmation des sanctions prononcées à ce jour par le DES sont vraisemblablement en mesure d'endiguer le phénomène.

⁵ Telle que précisée au point 4.

4.2. Bilan général

4.2.1. Non-respect de la loi

Force est de relever que la LTaxis est manifestement bafouée par les taxis de service privé, les limousines et, dans une mesure peut-être moins flagrante, par les taxis de service public. Ce non-respect de la loi par les milieux professionnels n'est pas acceptable. L'amélioration de cette situation insatisfaisante est principalement fonction du volume de contrôles que l'Etat peut mettre sur pied, de la sévérité des sanctions prononcées et de la position des autorités de recours cantonale et fédérale à l'égard de ces dernières.

Pour l'heure, et si les mesures relatives au premier des trois éléments ont commencé à être déployées dans le canton, elles n'en demeurent pas moins encore bien insuffisantes. Au vu du comportement affiché par les professionnels considérés, les sanctions ont été renforcées; néanmoins, leur efficacité dépend encore grandement de leur applicabilité immédiate⁶. Par ailleurs, il est manifeste que la position prochainement clarifiée du Tribunal administratif et/ou du Tribunal fédéral permettra de connaître l'appréciation de l'appareil judiciaire sur les dispositions et sanctions prises par l'administration pour parvenir au respect de la loi considérée.

De même et compte tenu des constats effectués notamment à l'AIG (refus de courses, refus de carte de crédit, absence de siège enfant), une charte de qualité pourrait être élaborée pour les milieux de transporteurs professionnels genevois. Le respect de ladite charte permettrait aux milieux professionnels d'améliorer significativement le service au public.

4.2.2. Complexité – inapplicabilité

La LTaxis est une loi éminemment complexe, qui est difficile, pour ne pas dire parfois impossible, à appliquer sur certains aspects juridiques ou techniques.

Au niveau juridique, force est de relever les difficultés rencontrées lors de l'entrée en vigueur de l'ALCP et de la LMI (incompatibilité de la LTaxis), respectivement celles engendrées par l'interprétation à donner à certaines notions imprécises telles que : le statut du chauffeur indépendant au service d'une entreprise, la question de la solvabilité ou les dispositions remettant en cause certaines activités généralement du seul domaine de compétence de

⁶ Voir à ce sujet le pt 4.2.3.

l'Etat (commission de discipline). Enfin, il convient de souligner l'existence de deux entités (Commission consultative et Institution commune) visant des objectifs similaires et composées de personnes représentant les mêmes associations/organismes de la profession du transport professionnel, situation qui commande de procéder à la suppression de la commission précitée.

Au niveau technique, une lecture de la loi (62 articles) et de son règlement d'application (88 articles) permet rapidement de prendre conscience du volume très important d'éléments à maîtriser par le service chargé de son application quotidienne.

En sus, les travaux des deux sous-commissions Taxis et Limousines ont permis de constater qu'il était ardu d'appliquer concrètement certaines mesures voulues par le législateur (notamment : finance unique et montant compensatoire, enseigne et couleur unique TPU, emplacements de pose/dépose limousines, contrat de bail à ferme).

A l'appui de ce constat, il est opportun de relever l'ensemble des pétitions, motions et autres interpellations urgentes qui ont jalonné les deux premières années d'application de la LTaxis :

30 juin 2005	P 1544	Contre la couleur unique et la remise obligatoire d'une quittance
23 juin 2006	IUE 296-A	Que notre Etat de droit fasse respecter et surtout appliquer la LTaxis de manière effective et efficiente
8 janvier 2007	M 1732	Que la LTaxis soit appliquée dans notre Etat de droit
25 janvier 2007	IUE 368- 369- 370	Taxis et Limousines, les Frontaliers envahissent le marché du transport de personnes privées à Genève, le Conseil d'Etat ferme les yeux !! (Questions 1-2-3)
22 février 2007	P 1615	Pour modifier la loi sur les taxis et limousines
22 mars 2007	IUE 408	Chauffeurs de taxis indûment au bénéfice de l'aide sociale de l'Hospice général en violation des dispositions sur le travail au noir ?
20 avril 2007	IUE 411	Pour les chefs d'entreprise de transport professionnel possédant des minibus de plus de 9 places et leurs chauffeurs, obligation de passer un examen pour obtenir une autorisation d'exercer et de conduire ce type de véhicules, alors que ces derniers ne sont pas des limousines ou des taxis ?

Partant, un réexamen de la LTaxis dans le sens d'une simplification généralisée des dispositions qui la composent paraît indispensable, très certainement par le biais de modifications législatives.

4.2.3. Exigences légales disproportionnées

Le domaine des taxis représente à ce jour 1026 véhicules (941 taxis de service public; 86 taxis de service privé), alors que celui des limousines, non encore circonscrit dans son ensemble, regroupe quelque 600 véhicules et compte près de 130 entreprises en activité.

A ce volume de véhicules et d'activité avoisinant 1 800 unités, il faut ajouter le fait que la loi impose un nombre d'exigences et de contrôles totalement disproportionné, qui, s'ils devaient être tous exécutés, impliqueraient une dotation en personnel nettement supérieure à l'effectif actuel du SAP. Telle n'est pas la priorité du Conseil d'Etat, qui souhaite simplifier les procédures, de manière à affecter le maximum de ressources aux contrôles.

La modification de la LTaxis, dans le sens d'une diminution drastique des activités et autres contrôles, est donc un impératif tant en termes de facilitation de l'activité économique que de gestion des ressources.

4.2.4. Service au public et mobilité

Les milieux professionnels représentatifs des TPU doivent garantir un service public 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 (art. 39, al. 1, LTaxis), non seulement en des lieux spécifiques (AIG, Gare de Cornavin) ou lors de manifestations ponctuelles (salons, expositions), mais également en tous points du canton et sur l'ensemble de l'année.

Or, au-delà du constat effectué par tout un chacun, les informations récemment communiquées au DES par les centrales d'ordres de courses démontrent que cette garantie n'est pas assurée. La raison peut être trouvée dans le fait, d'une part, que les centrales ne bénéficient actuellement pas d'un nombre suffisant d'affiliés et, d'autre part, que la mission de véritable service au public n'est pas instaurée sur notre canton.

Par ailleurs, les travaux des sous-commissions Taxis et Limousines ont démontré que la gestion des milieux des transporteurs professionnels touchait principalement aux problématiques de flux circulatoires, d'accès aux zones et aux rues à circulation restreinte ou marchandes et d'emplacements de pose ou de dépose, ou encore d'usage accru du domaine public (voies de transports en commun). Enfin, la problématique soulevée récemment par les milieux

professionnels français confirme, si besoin est, que les questions relatives aux taxis et limousines recouvrent également les notions de mobilité transfrontalière.

En conséquence, le canton doit redéfinir le cadre de la mission de « [taxis de] service public » en confiant aux milieux du transport professionnel de personnes une véritable mission de service public intégrée au système global des transports genevois. Cette démarche s'inscrit nécessairement dans le cadre de la résolution des problématiques de mobilité au sens large.

4.2.5. Collaboration avec l'Institution commune

Cette collaboration se déroule à la satisfaction des deux partenaires et a, à ce jour, permis d'avancer de manière significative dans la résolution d'un nombre de problématiques liées à la LTaxis. L'existence de ladite institution n'a véritablement de sens que dans l'hypothèse où une délégation de tâches peut être envisagée par le biais d'un contrat de prestation (art. 78 du règlement d'application de la LTaxis), dans lequel pourrait notamment figurer la gestion du guichet « Taxis » de l'AIG.

5. Perspectives

Le présent rapport met clairement en exergue les difficultés multiples et complexes qui se posent dans l'application de la LTaxis ainsi que des efforts considérables qui ont été consentis à ce jour pour parvenir à la réalisation des objectifs fixés.

Si l'on escompte une stabilisation à long terme des activités considérées, il convient de doter l'autorité compétente des moyens d'assurer sa mission, à savoir :

- procéder à une réécriture de la législation actuelle, dans le but non seulement de rendre cette loi moins complexe, mais surtout applicable, en opérant une distinction claire entre les activités de service public et celles qui relèvent du domaine de la liberté du commerce et d'industrie;
- réexaminer la mission de service public dévolue à la profession considérée et redéfinir son concept d'engagement, afin qu'il s'inscrive dans le cadre de l'amélioration de la politique de mobilité;
- poursuivre la collaboration avec l'Institution commune, notamment par le biais d'une éventuelle délégation de tâches, ainsi que la recherche de solutions constructives permettant d'adapter au mieux la LTaxis aux exigences des différentes professions qu'elle recouvre.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer