

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_79/2023

Arrêt du 23 février 2024

Ile Cour de droit public

Composition
Mmes et MM. les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente,
Donzallaz, Hänni, Hartmann et Ryter.
Greffier : M. Rastorfer.

Participants à la procédure
Association A. _____,
représentée par Me Guy Zwahlen, avocat,
recourante,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Genève, case postale 3970, 1211 Genève 3,
intimé.

Objet
Loi genevoise sur les taxis et voitures de transport avec chauffeurs du 28 janvier 2022,

recours contre l'arrêt de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice de la République et canton de
Genève du 22 décembre 2022 (ACST/25/2022).

Faits :

A.

A.a. L'Association A. _____ (ci-après: l'Association) a notamment pour but de défendre et de faire
respecter 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;
RSGE 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, ainsi que "toute la section 3 du chapitre III de la LTVTC/GE, soit les art. 24 à 26 LTVTC/GE". Elle conclut également à ce qu'il soit ordonné à l'Etat de Genève "d'édicter de nouvelles dispositions prenant en compte la différence entre le service VTC assimilable aux taxis et le service VTC de type limousines". L'Association 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.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Grand Conseil dépose des observations et propose le rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Invité à se déterminer en tant qu'autorité fédérale ayant qualité pour recourir, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication conclut à l'admission du recours. Le Grand Conseil a répliqué et l'Association a formulé des observations finales.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 147 I 333** consid. 1).

1.1. D'après l'art. 87 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, selon l'art. 87 al. 2 LTF, lorsque le droit cantonal instaure un recours contre les actes normatifs, l'art. 86 al. 1 let. d LTF, selon lequel le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, pour autant que le recours devant le Tribunal administratif fédéral ne soit pas ouvert, est applicable (cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.2).

En l'occurrence, la loi contestée est un acte normatif cantonal qui peut, dans le canton de Genève, faire l'objet d'un moyen de droit, appelé tantôt "requête", tantôt "recours", devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 [Cst/GE; RSGE A 2 00] et art. 130B al. 1 let. a de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 [LOJ/GE; RSGE E 2 05]) statuant en tant qu'unique instance cantonale, et qui ne peut être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral (cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.2; arrêt 2C_62/2015 du 2 septembre 2016 consid. 1.1, non publié in **ATF 143 I 109**). L'arrêt entrepris étant une décision finale (art. 90 LTF) et la liste des exceptions de l'art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux actes normatifs (cf. **ATF 149 I 81** consid. 3.3.4 et les arrêts cités), la voie du recours en matière de droit public est donc en principe ouverte, étant précisé qu'il s'agit d'un recours abstrait et non pas concret, la loi cantonale étant attaquée directement et non pas au travers d'un acte d'application.

1.2. L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

1.2.1. La qualité pour recourir contre un acte normatif cantonal se satisfait, selon l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF, d'une atteinte virtuelle; il suffit donc que l'on puisse prévoir avec un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse un jour être touchée directement par l'acte normatif attaqué; quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.4; **147 I 136** consid. 1.3; **145 I 26** consid. 1.2). S'agissant en particulier de la qualité pour recourir des associations, la jurisprudence prévoit qu'une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en matière de droit public soit lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans le second cas, il faut toutefois que la défense de l'intérêt de ses adhérents figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, soit personnellement touchée par l'acte attaqué (cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.4.2; **145 V 128** consid. 2.2; arrêt 1C_537/2021 du 13 mars 2023 consid. 2.2, non publié in **ATF 149 I 248**).

1.2.2. En l'occurrence, la recourante est une association de droit suisse au sens des art. 60 et ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) et est ainsi en principe dotée de la personnalité juridique (art. 60 al. 1 CC). Par ailleurs, elle regroupe les entreprises de location de voitures et de minibus avec chauffeur sises à Genève, et la défense de ses membres figure expressément à l'art. 2 de ses statuts (art. 105 al. 2 LTF); il ne fait en outre pas de doute que la majorité des membres de la recourante est virtuellement et personnellement touchée par les dispositions de la LTVTC/GE contestées, qui réglementent en particulier l'exercice de la profession de chauffeur de voiture de transport avec chauffeur (ci-après: VTC), ainsi que l'exploitation des entreprises proposant des services dans ce domaine. Pour le reste, la recourante était aussi partie à la procédure devant la Cour de justice (cf. art. 89 al. 1 let. a LTF). Il y a dès lors lieu de lui reconnaître la qualité pour recourir.

1.3. Lorsqu'il existe une juridiction constitutionnelle cantonale, on peut, devant le Tribunal fédéral, conclure non seulement à l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également à celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen (cf. **ATF 149 I 81** consid. 3.3.6 et les arrêts cités). En l'espèce, la recourante demande au Tribunal fédéral d'annuler tant l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2022

que les art. 7 al. 1, 10 al. 2 let. c, 18 al. 2, 24 al. 2 et 26 al. 2 LTVTC/GE. De telles conclusions sont recevables.

En revanche, en tant que la recourante conclut à l'annulation de "toute la section 3 du chapitre III de la LTVTC/GE, soit les art. 24 à 26 LTVTC/GE" et à ce qu'il soit ordonné à l'Etat de Genève "d'édicter de nouvelles dispositions prenant en compte la différence entre le service VTC assimilable aux taxis et le service VTC de type limousines", elle perd manifestement de vue que, selon l'art. 99 al. 2 LTF, toute conclusion nouvelle est irrecevable et qu'il est ainsi exclu de demander davantage ou autre chose que ce qui figure dans les dernières conclusions devant l'autorité précédente (cf. **ATF 143 V 19** consid. 1.1; **142 I 155** consid. 4.4.2). Or, devant la Cour de justice, la recourante avait uniquement requis 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 et 33 al. 3 LTVTC/GE. En outre, dans le cadre d'un contrôle abstrait, il n'est pas possible d'ordonner au législateur d'adopter des mesures déterminées, mais seulement d'annuler des textes de lois. Il en résulte que les conclusions prises devant le Tribunal fédéral par la recourante telles que mentionnées ci-dessus, sont irrecevables.

1.4. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans les formes requises (art. 42 LTF) et en temps utile compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. c et 100 al. 1 LTF; l'art. 101 LTF ne s'appliquant pas lorsqu'une Cour constitutionnelle cantonale a statué au préalable; cf. **ATF 148 I 160** consid. 1.5; arrêt 2C_688/2022 du 14 mars 2023 consid. 1.7).

Il convient donc d'entrer en matière, sous réserve de ce qui précède.

2.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de l'acte normatif litigieux aux droits fondamentaux, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l'art. 106 al. 2 LTF. Lors de cet examen, il s'impose toutefois une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et à la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur invoquées (cf. **ATF 149 I 81** consid. 3.3.6; **148 I 160** consid. 2). Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme (cf. **ATF 145 I 73** consid. 2). Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, ainsi que des circonstances dans lesquelles ladite norme sera appliquée (**ATF 149 I 105** consid. 2.2; **148 I 160** consid. 2; arrêt 2C_810/2021 du 31 mars 2023 consid. 3.2, non publié in **ATF 149 I 191**).

Le juge ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme au droit supérieur. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition contestée doivent être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard des droits fondamentaux en cause dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler contraire aux droits fondamentaux ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (**ATF 148 I 160** consid. 2; **145 I 73** consid. 2; cf. aussi arrêt 2C_402/2022 du 31 juillet 2023 consid. 2, destiné à la publication).

3.

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 145 V 188** consid. 2). Ces règles s'appliquent également lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs cantonaux et qu'une juridiction constitutionnelle cantonale a, dans le cadre d'un contrôle abstrait, constaté des faits (**ATF 148 I 160** consid. 3 et les arrêts cités).

En l'occurrence, dans la mesure où la recourante présente une argumentation partiellement appellatoire, notamment en complétant librement l'état de fait retenu dans l'arrêt attaqué, sans invoquer ni l'arbitraire ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. Il statuera donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

4.

La recourante fait valoir que les dispositions de la LTVTC/GE qu'elle conteste consacraient une violation de la liberté économique, y compris sous l'angle de la neutralité concurrentielle de l'Etat, 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; **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 et 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 rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit) (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.; **ATF 149 I 191** consid. 6 et 7.2; **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; **145 I 183** consid. 4.1.1). Il exige ainsi de l'Etat qu'il respecte les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (cf. **ATF 143 I 403** consid. 5.2; **140 I 218** consid. 6. 2) et lui interdit de prendre des mesures dites de politique économique, 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; **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; **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'Etat joue ainsi un rôle charnière (**ATF 143 II 425** consid. 4.2; **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; **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 de l'Etat 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; **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 LTVTC/GE, 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 1^{er} juillet 2024, avoir une efficacité énergétique correspondant aux catégories étiquette-énergie A, B, C ou D;*
- b) dès le 1^{er} juillet 2027, avoir une efficacité énergétique correspondant à la catégorie étiquette-énergie A;*
- c) dès le 1^{er} 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.; MARTIN BEYELER/NICOLAS DIEBOLD, in Commentaire romand de la Constitution fédérale [ci-après: CR Cst.], 2021, n° 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 commenté, 4e éd. 2015 [ci-après:

CS CR], ch. 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., CS CR, ch. 2.1 ad art. 3 LCR; STEFAN VOGEL, SG-Komm. BV, n° 5 ad

art. 82 Cst.) qui a arrêté l'ordonnance réglant l'admission à la circulation routière (OAC). Sont ainsi admis à la circulation, en ce sens 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., CS CR, ch. 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 à 13 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ [LCO₂; RS 641.71]; art. 17 à 46c de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ [OLCO₂; RS 641.711]). 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., CS CR, ch. 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 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. 5.3.1), 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 la 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 la 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. 5.3.1), 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 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 incommodes (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., n° 14 et 15 ad art. 74 Cst.; RETO MORELL/KLAUS A. VALLÉNDER/PETER HETTICH, SG-Komm. BV, 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 d'énergie des véhicules notamment. Cette compétence législative est également concurrente par rapport au droit cantonal (cf. ETIENNE POLTIER, CR Cst., n° 55 ad art. 89 Cst.; FELIX UHLMANN/RÉNÉ SCHAFFHAUSER, SG-Komm. BV, n° 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 LCO 2), 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. 5.3.2), 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 compétence en matière de réglementation reste, comme on l'a vu, cantonale (cf. supra consid. 5.3.3). Au demeurant, la compétence des art. 74 et 89 Cst. étant concurrente par rapport à celle des cantons (cf. supra consid. 5.4.1), 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 OCR, art. 31 à 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 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'Etat 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 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. supra consid. 3) 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 de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 19 octobre 2022 (RTVTC/GE; RSGE 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.

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.

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 sur les taxis du 21 janvier 2005 (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 consid. 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 et ss CO ou une société à responsabilité limitée selon les art. 772 et 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, 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. supra consid. 3). 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 dans 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'Etat 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.

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 utilisés en cas d'urgence pour se rendre à l'hôpital ou chez un médecin (cf. ATF 99 la 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 la 389** consid. 3b; arrêts précités 2C_940/2010 consid. 4.5 et 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'Etat 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 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. infra consid. 9.2). 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'Etat, 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'Etat 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; **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 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.

V. Art. 7 al. 1 LTVTC/GE

9.

Dans un dernier grief soulevé contre l'art. 7 al. 1 LTVTC/GE (ainsi que contre la section 3 du chapitre III de ladite loi, grief qui est cependant irrecevable; cf. supra consid. 1.3), la recourante se plaint du fait que cette disposition prévoit une carte professionnelle de chauffeur de taxi, d'une part, et une carte professionnelle de chauffeur de VTC, d'autre part, sans toutefois opérer de distinction entre cette dernière catégorie de chauffeurs et ceux de limousine. Elle affirme qu'il s'agirait de deux métiers très différents, dans la mesure où les chauffeurs de limousine devraient assurer un service de grande qualité avec des exigences accrues en matière de langues, d'usages et de bienséance - ce qui ne serait, selon elle, pas le cas des chauffeurs de VTC - et où la clientèle des limousines serait plus exigeante que celles des VTC s'agissant de la qualité et de l'entretien de véhicules. La recourante est ainsi d'avis qu'une carte professionnelle distincte pour les chauffeurs de limousine de celle des chauffeurs de VTC, ainsi que des examens spécifiques pour obtenir celle-ci, auraient dû être prévus par la loi. Elle y voit une violation de l'égalité de traitement entre concurrents directs.

9.1. L'art. 7 al. 1 LTVTC/GE se lit comme suit:

Art. 7 Cartes professionnelles - Principes

1 La carte professionnelle de chauffeur vaut autorisation d'exercer, en qualité d'employé ou d'indépendant, la profession pour laquelle le diplôme visé à l'article 8 a été obtenu. La carte professionnelle de chauffeur de taxi permet en outre d'exercer la profession de chauffeur de taxi et de chauffeur de VTC.

9.2. Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice a en substance retenu que la LTVTC/GE consacrait un système fondé sur deux catégories de transporteurs professionnels de personnes, à savoir les chauffeurs de taxi, bénéficiant d'un droit d'usage accru du domaine public, et les chauffeurs de VTC, qui ne jouissent pas d'un tel droit. Cette distinction se justifiait dès lors que le statut des taxis et des VTC, ainsi que les droits et obligations qui en dérivent, étaient suffisamment différents pour leur appliquer certaines règles ou restrictions distinctes, y compris quant aux examens à passer pour obtenir la carte professionnelle de chauffeur de la catégorie visée. La distinction entre chauffeurs de taxi et de VTC poursuivait par ailleurs un intérêt public légitime, soit la promotion d'un service public efficace et de qualité, ce que la jurisprudence avait déjà admis (cf. arrêts 2C_772/2017 consid. 3.1.4 et 3.1.5 ainsi que 2C_690/2017 consid. 4.2.2, tous deux du 13 mai 2019, avec les arrêts cités). Or, en l'absence de différences suffisantes entre le type d'activité exercé par les limousines et les VTC, dont aucun des deux ne bénéficiait d'un droit d'usage accru du domaine public, il ne se justifiait pas de créer une troisième catégorie distincte dédiée aux seules limousines.

9.3. En l'espèce, dans la mesure où la recourante ne conteste pas que les chauffeurs de limousine sont dans le cadre de leur activité soumis à des droits et obligations identiques à ceux des chauffeurs de VTC qu'elle qualifie de type Uber, on ne voit pas qu'elle puisse se prévaloir d'une inégalité de traitement entre concurrents directs sous cet angle. Du reste, l'intéressée n'expose pas en quoi il serait insoutenable de retenir, comme l'a fait la Cour de justice, que l'activité des chauffeurs de limousine ne présente pas de différences substantielles par rapport à celle des autres chauffeurs de VTC, cette constatation liant dès lors le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF). Pour le reste, la recourante ne conteste pas qu'il soit justifié de traiter différemment les limousines des taxis, ce qui - comme l'a retenu à juste titre l'autorité précédente - a déjà été admis par la jurisprudence, dès lors que les limousines ne jouissent pas dans le cadre de leur activité d'un droit d'usage accru du domaine public (cf. supra consid. 9.2).

9.4. Il s'ensuit que le grief d'inégalité de traitement entre concurrents directs formulé en lien avec l'art. 7 al. 1 LTVTC/GE doit être rejeté.

10.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours dans la mesure de sa recevabilité. L'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE est annulé en tant qu'il concerne les personnes morales (cf. supra consid. 6). L'art. 26 al. 2 LTVTC/GE doit également être annulé. L'arrêt attaqué est confirmé pour le surplus.

11.

Dès lors que la recourante succombe dans une large mesure, il y a lieu de mettre les frais judiciaires à hauteur de deux tiers à sa charge (art. 66 al. 1 LTF). Le canton de Genève ne peut en revanche se voir

imposer les frais judiciaires, dès lors qu'il ne défend pas un intérêt patrimonial (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Il versera toutefois à la recourante une indemnité réduite à titre de dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF), aucun dépens ne lui étant alloué (art. 68 al. 3 LTF). La cause sera enfin renvoyée à la Cour de justice pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure antérieure (art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis dans la mesure où il est recevable. L'art. 10 al. 2 let. c LTVTC/GE est annulé en tant qu'il concerne les personnes morales. L'art. 26 al. 2 LTVTC/GE est également annulé. L'arrêt attaqué est confirmé pour le surplus.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à raison de 2'000 fr. à la charge de la recourante.

3.

Une indemnité de 1'000 fr., à verser à la recourante à titre de dépens réduits, est mise à la charge du canton de Genève.

4.

La cause est renvoyée à la Cour de justice pour qu'elle statue sur le sort des frais et dépens de la procédure antérieure.

5.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à l'autorité intimée, à la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice de la République et canton de Genève ainsi qu'au Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Lausanne, le 23 février 2024

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

Le Greffier : H. Rastorfer