

*Proposition présentée par les députés :*  
*M<sup>mes</sup> et MM. Salima Moyard, Thomas Wenger,*  
*Lydia Schneider Hausser, Cyril Mizrahi,*  
*Christian Frey, Roger Deneys, Nicole Valiquier*  
*Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Romain de*  
*Sainte Marie, Caroline Marti, Irène Buche*

*Date de dépôt : 24 juin 2015*

## **Proposition de motion**

### **pour des conditions d'exercice de la profession de chauffeur de taxi décentes**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
considérant :

- la Constitution fédérale dont notamment :
  - l'article 27 qui prévoit que la liberté économique est garantie ;
  - l'article 36 qui prévoit que toute restriction à cette liberté doit être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé ;
  - l'article 94 qui prévoit que les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons ;
- les conditions difficiles sur le plan économique et social d'exercice de la profession de chauffeur de taxi ou de limousine, que cinq législations différentes en 35 ans n'ont pas permis d'améliorer ;
- que ces conditions risquent de se détériorer encore plus avec l'arrivée de la multinationale Uber en raison du renforcement de la concurrence, que ce soit sur le marché des taxis ou sur celui des limousines ;
- que seul un *numerus clausus* généralisé permettrait de stopper la dégradation de ces conditions d'exercice ;

- qu'un tel numerus clausus peut se justifier pour des raisons de police comme cela est le cas dans la réglementation communale zurichoise et pourrait, de manière novatrice, se justifier pour des raisons de politique sociale visant à ce que les chauffeurs puissent réaliser un chiffre d'affaires décent, offrir par conséquent un service correct au public et ne pas être contraints de faire valoir, notamment, leur droit à l'aide sociale ;
- que la loi actuelle n'est souvent pas respectée et que les ressources allouées par l'Etat à cette tâche sont insuffisantes pour en assurer le respect ;
- que la réponse à des besoins de service public par les taxis nécessite un système d'incitation financière pour être réellement mise en œuvre ;
- que tout doit être fait pour rationaliser l'usage des véhicules afin de limiter les coûts et permettre aux chauffeurs d'effectuer le plus grand nombre de courses par journée de travail ;
- que des doutes subsistent quant à l'imposition des activités réalisées par Uber à Genève,

invite le Conseil d'Etat

- à déposer un projet de loi sur les taxis prévoyant :
  - un numerus clausus généralisé pour des raisons de politique sociale visant à ce que les chauffeurs de taxi ou de limousine puissent réaliser un revenu décent ou, subsidiairement, pour des raisons de police ;
  - l'édition d'un contrat-type de travail impératif, à défaut la définition d'usages professionnels, pour les chauffeurs salariés de taxi et de limousine, prévoyant un salaire minimal ainsi que l'indemnisation du temps d'attente conformément à la jurisprudence relative au travail sur appel ;
  - une brigade des taxis à même de contrôler l'application de la loi ;
  - un système de fonds alimenté par la profession afin d'indemniser les chauffeurs répondant à un besoin non couvert de service au public ;
  - la possibilité pour deux chauffeurs indépendants d'exploiter le même taxi afin de rentabiliser l'utilisation des véhicules ;
  - l'interdiction de toute clause d'exclusivité imposée par une centrale à ses chauffeurs ;

- que toute société (communément appelée centrale) mettant en relation des chauffeurs de taxi avec des clients souhaitant réaliser une course et étant active à Genève soit tenue de remplir les conditions fixées par la législation en matière fiscale pour y être imposée ;
- à lancer une enquête statistique sur le revenu des chauffeurs de taxi et de limousine indépendants ou salariés et son évolution dans le temps.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En 35 ans, Genève a épuisé cinq législations sur les taxis. La libéralisation totale de ce secteur d'activité et les législations basées sur la limitation de l'usage du domaine public et les besoins de service au public ont toutes échoué à résoudre les problèmes qu'elles étaient sensées solutionner : taxis indisponibles dans certains lieux et à certaines heures, temps d'attente très élevé des chauffeurs par rapport au temps effectif de course, trop grand nombre de taxis en attente dans certains lieux, gains non déclarés, absence de quittance ou de possibilité de payer par carte de crédit, conflit entre les deux catégories de taxis en raison de leurs droits et obligations différenciés et, pour terminer, revenu des chauffeurs de taxi et de limousine faible et en baisse. Selon les dires de M. Pierre Maudet, chargé du dossier, notre Grand Conseil sera donc prochainement et pour une nouvelle fois saisi d'un projet de loi du Conseil d'Etat. Répétera-t-on les erreurs du passé ? Nous ne le souhaitons pas. Par conséquent, nous proposons la mise en œuvre des principes qui suivent.

### **1. Numerus clausus généralisé et contrat-type de travail**

La libéralisation, soit la fin de tout numerus clausus, dans un secteur d'activité relativement facile d'accès en matière de formation et dans un contexte de chômage persistant, conduira inmanquablement à une augmentation du nombre de chauffeurs de taxi et à la diminution de leur chiffre d'affaires individuel. Cela doit impérativement être évité, non seulement dans l'intérêt des chauffeurs, mais aussi dans l'intérêt des usagers et au final de la collectivité, tant il est vrai que les difficultés économiques des chauffeurs ont un impact négatif sur le service offert et l'indépendance financière des chauffeurs vis-à-vis de la collectivité.

En 1992, lorsqu'une libéralisation du nombre de chauffeurs a été tentée, le nombre de taxis a doublé en quelques années et les conditions d'exercice de la profession se sont mécaniquement et fortement dégradées. Tenter une nouvelle fois cette expérience, sous prétexte que les législations visant à réglementer le secteur n'ont pas atteint leur but, serait irresponsable, d'autant plus avec l'arrivée de la multinationale Uber sur le marché genevois. Si le type d'application informatique – appelée à se généraliser – sur laquelle se base le fonctionnement de cette société peut avoir des avantages en matière

d'attribution des courses, il en va autrement en matière de conditions économiques et sociales d'exercice de la profession. La puissance financière de cette société, l'attrait de la nouveauté et la publicité intensive dirigée à l'adresse de nouveaux chauffeurs potentiels vont sans aucun doute inciter nombre de nos concitoyens à vouloir tenter l'expérience de devenir chauffeur de taxi ou de limousine. Uber a récemment annoncé que, pour se mettre en conformité avec la loi et ne pas être contraint de remplir les conditions pour être reconnue comme centrale d'ordres de course de taxi, l'entreprise se rabattait, temporairement, sur le secteur des limousines pour développer son activité. Cela pourrait avoir un impact important sur cette profession. Alors qu'aujourd'hui la recherche de clientèle est effectuée dans ce secteur majoritairement par des entreprises engageant des salarié-e-s ou par une minorité d'indépendants s'étant constitués leur propre clientèle, l'entrée d'Uber, agissant comme fournisseur de clientèle pour les chauffeurs qui y sont affiliés, pourrait conduire de nombreux chauffeurs de taxi à se reconvertir en tant que chauffeurs de limousine. Cela d'autant plus que la seule barrière à cette conversion repose aujourd'hui sur la catégorie d'immatriculation du véhicule utilisé. La demande en courses de taxi et limousines n'étant que peu extensible, c'est bien à une nouvelle baisse du chiffre d'affaires de chaque chauffeur que l'augmentation de leur nombre risque de conduire.

La libéralisation du secteur n'étant pas une option souhaitable, c'est bien vers le type de réglementations fixées jusqu'alors qu'il faut se tourner pour comprendre pourquoi elles n'ont pas permis de résoudre les problèmes qu'elles étaient sensées solutionner. Les législations en matière de taxis à Genève et dans d'autres cantons qui conduisent à créer deux catégories de taxis ou à instituer une centrale unique d'ordres de course reposent invariablement sur le même principe : une dérogation à la liberté économique est acceptable pour des raisons d'usage accru du domaine public et de réponse aux besoins du public. Un *numerus clausus* peut donc être institué. Celui-ci doit toutefois être limité aux seuls taxis de « service public » (ou taxis « jaunes ») pour respecter le principe de proportionnalité, le but poursuivi pouvant être atteint sans imposer un *numerus clausus* à l'ensemble du secteur. Cette logique conduit à des législations difficilement applicables puisque, au-delà du manque de moyens réservés à leur application, elles créent une inégalité de traitement entre les deux catégories de taxis et ne s'attaquent pas au problème de fond qui gangrène le secteur, soit les conditions économiques et sociales difficiles d'exercice de la profession.

La création d'un véritable service public de taxi, employant des chauffeurs salariés et payés selon ce qui a été défini par la jurisprudence en

matière de travail sur appel bute non seulement sur les moyens financiers limités de l'Etat de Genève mais aussi sur les obstacles juridiques à priori insurmontables puisqu'il s'agirait d'anéantir tout liberté économique dans ce secteur d'activité. Un numerus clausus généralisé, comprenant autant le nombre de taxis que de limousines compte tenu de la connexité de ces deux secteurs d'activité et du fait qu'un effet de vase communicant entre eux est probable avec l'arrivée de nouveaux acteurs comme Uber, apparaît donc comme seule voie médiane possible pour agir sur le revenu des chauffeurs de taxi et de limousine.

Concrètement, ce numerus clausus devrait se traduire par un gel de la délivrance de nouvelles autorisations de pratique, jusqu'à ce que les retraits naturels de la profession aient permis d'atteindre le nombre souhaité. Dans une première variante, l'Etat peut imposer une limitation du nombre de taxis pour des raisons de police, comme cela est prévu dans la réglementation communale zurichoise. « *Si la limitation du nombre d'exploitants se justifie par un motif de police, elle n'est pas proscrite, mais prescrite par la Constitution. C'est ainsi que l'art. 6 du règlement zurichois sur les taxis de 2009 prévoit que "si des motifs de police rendent incontournable une limitation du nombre des autorisations, la direction du département peut l'ordonner" »<sup>1</sup>.*

Il est toutefois probable qu'une telle limitation, compte tenu des conditions qui devraient être remplies pour qu'elle soit mise en œuvre, soit insuffisante et pas assez ciblée au contexte genevois. C'est pourquoi les signataires de cette motion souhaitent que l'Etat de Genève mette tout en œuvre pour imposer un numerus clausus généralisé pour des raisons de politique sociale visant à ce que les chauffeurs puissent réaliser un revenu décent, offrir par conséquent un service correct au public et ne pas se retrouver contraints, notamment, de faire valoir leur droit à l'aide sociale.

Il est grand temps que cette piste, juridiquement novatrice et représentant un changement de paradigme en matière de motivation du numerus clausus, soit explorée sur la base des principes juridiques découlant des articles 27, 36 et 94 de notre Constitution fédérale, cités dans les considérants de la présente motion. « *La limite entre une restriction et une dérogation à l'ordre économique est parfois difficile à tracer. [...]) Les mesures qui poursuivent un but de police ou de politique sociale peuvent avoir des effets annexes à*

---

<sup>1</sup> Andreas Auer, *Taxis genevois : un état des lieux comparatif, constitutionnel et prospectif*, in : Jusletter 15 septembre 2014, p.16, disponible sous [http://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2014?login=true&targetPage=http://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2014/770/taxis-genevois--un-e\\_5ef2820a98.html\\_\\_ONCE](http://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2014?login=true&targetPage=http://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2014/770/taxis-genevois--un-e_5ef2820a98.html__ONCE)

*caractère économique de nature à fausser la concurrence. Elles sont toutefois admissibles, pour autant que les conditions d'une restriction soient remplies, dans la mesure où leur impact économique n'est qu'accessoire. [...] Les dérogations existent lorsque les mesures vont au-delà de simples restrictions. Elles supposent que l'Etat contrevienne gravement au principe de la neutralité sur le plan de la concurrence, par exemple en faussant la concurrence ou en limitant l'accès à une profession. [...] Dès lors que le monopole est un structure économique exclusive qui porte une atteinte grave à la liberté économique, une telle mesure nécessite que soit réunies trois conditions ; la création d'un monopole doit reposer sur une base légale formelle et suffisamment précise, être justifié par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis.»<sup>2</sup>*

Il pourrait donc être soutenu qu'imposer un *numerus clausus* est justifié par un intérêt public prépondérant de politique sociale de la même nature que celui qui a conduit le Tribunal fédéral à reconnaître le droit aux cantons de fixer un salaire minimal cantonal proche des minima sociaux. En l'absence d'une telle mesure, il pourrait être démontré que les chauffeurs se retrouvent dans l'incapacité de réaliser un revenu décent, ce qui conduit à des effets indésirables en matière de service délivré et de coût pour la société du fait d'insolvabilité ou d'assistance sociale. Cette mesure serait proportionnée au but poursuivi, aucune autre mesure moins incisive n'étant apte à atteindre le but poursuivi.

Cette mesure aurait au final un impact économique limité puisque l'absence de *numerus clausus* ne permettrait que l'entrée sur le marché d'acteurs qui, par définition compte tenu du but du *numerus clausus*, ne réaliseraient pas un revenu décent. Précisons que, s'il est exact de dire que le Tribunal fédéral n'a jamais admis la possibilité de créer un *numerus clausus* généralisé pour des raisons d'usage du domaine public ou de service au public, il est tout autant exact de noter que notre Haute Cour ne s'est jamais penchée sur un *numerus clausus* motivé par un but de politique sociale comme décrit ci-dessus. La solidité de l'argumentation que pourrait développer le canton dépendra en partie des éléments scientifiques et indiscutables qu'il pourra fournir en matière de revenu des chauffeurs de taxi et de limousine. C'est pourquoi la motion enjoint le Conseil d'Etat à réaliser sans attendre une étude à ce sujet.

---

<sup>2</sup> F. Bellanger, *Avis de droit relatif à la faisabilité d'un monopole des taxis genevois*, 2 mars 2010, produit dans le cadre des travaux parlementaires relatif au PL 10697, pt. 7 et 9, disponible sous <https://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10697.pdf>

Pour terminer, soulignons que les chauffeurs de taxi salariés ainsi que ceux de limousines ne sont couverts à ce stade ni par une convention collective de travail, faute de volonté des associations d'employeurs, ni par des usages professionnels, ni par un contrat-type de travail. Le canton est compétent pour édicter des usages professionnels ou un contrat-type de travail. Ce dernier peut être rendu impératif suite au constat d'une sous-enchère abusive et répétée. Compte tenu des conditions difficiles de travail dans cette profession, il est grand temps de donner un signal clair en matière de protection des conditions de travail en demandant au Conseil d'Etat de faire le nécessaire en vue de l'édition d'un contrat-type impératif, ou, à défaut, d'usages professionnels.

## **2. Instituer une véritable brigade des taxis**

La non-application de la loi sur les taxis actuelle, faute de moyens et de volonté, n'est un secret pour personne. C'est actuellement la Brigade Transport et Environnement, qui compte 6 postes de gendarmes et est chargée de multiples autres tâches, qui est compétente en la matière. Si le législateur adopte une nouvelle loi, c'est parce qu'il estime qu'elle répond à un état de nécessité. Il est donc absolument nécessaire de prévoir les moyens nécessaires pour la faire respecter. Une véritable brigade des taxis existait jusque dans les années 1990 et elle doit être remise sur pied afin d'allier les compétences de contrôle de la police et des autorités administratives chargées de la loi sur les taxis.

## **3. Assurer la réponse aux besoins du public en matière de taxi**

La loi sur les taxis actuellement en vigueur prévoit à son article 39 alinéa 2 que « *d'entente avec les chauffeurs indépendants, les exploitants d'entreprises et les centrales d'ordres de course, les milieux professionnels représentatifs des taxis de service public organisent sous la surveillance du département un service au public 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Dans la mesure du possible, ils organisent une distribution des taxis dans toutes les stations* ». La loi du 27 mars 2014 prévoit de son côté à son article 5 alinéa 2 que « *l'exploitation de la centrale vise notamment les objectifs suivants : [...] assurer la disponibilité de taxis de service public sur tout le territoire du canton de Genève de sorte à répondre rapidement à la demande de clients tous les jours de l'année et à toute heure; à cette fin, la centrale peut désigner les taxis de service public qui doivent être disponibles aux heures durant lesquelles elle estime cette mesure nécessaire, dans le respect du principe de l'égalité de traitement* ».

Malgré le bien-fondé de ces dispositions visant à ce que les taxis répondent aux besoins du public, notamment hors des horaires de service des TPG ou dans des lieux excentrés, force est de constater que les moyens concrets à disposition de la profession et de l'Etat pour faire en sorte que les chauffeurs assurent ce service public sont inexistantes. Compte tenu du fait que la profession est largement composée d'indépendants jouissant théoriquement d'une large liberté d'action, un système qui contraindrait les chauffeurs à effectuer telle tâche à telle heure paraît totalement contre-nature.

Le manque de taxis à telle heure ou à tel endroit étant fondamentalement lié au gain que peuvent espérer réaliser – ou non – les chauffeurs qui s'y trouvent, il est nécessaire de passer par un système d'incitation financière en faveur des chauffeurs qui répondent aux besoins qui ont été identifiés comme insuffisamment couverts. Sur le plan concret, la profession ainsi que le département compétent définiraient ces besoins, fixeraient le montant d'une taxe prélevée auprès de tous les chauffeurs, fixeraient le nombre de taxis nécessaires pour y répondre et leur répartition en fonction de la taille de chaque centrale ainsi que le montant horaire de l'indemnisation versée à chaque chauffeur couvrant une plage horaire dans un lieu déterminé comme répondant à un besoin du public insuffisamment couvert. Chaque centrale offrirait à ses affiliés la possibilité de répondre à ces plages de service contre l'indemnisation qui leur reviendrait en sus du chiffre d'affaires réalisé.

#### **4. Rentabiliser l'utilisation des véhicules et interdire les clauses d'exclusivité**

L'article 11 alinéa 2 de la loi actuellement en vigueur permet à deux titulaires d'un permis de service public d'utiliser le même taxi et il en va de même pour un taxi de service privé selon l'article 10 alinéa 2. La loi du 27 mars 2014 prévoit de son côté un lien exclusif entre un taxi et un permis de service public. Par conséquent, il n'est plus possible pour deux chauffeurs indépendants de se partager un taxi dans une telle législation, ce qui va à l'encontre du principe d'une meilleure rentabilisation des véhicules et, par voie de conséquence, est contraire à une amélioration des conditions d'exercice de la profession de chauffeur de taxi. La présente motion soutient donc la possibilité pour deux chauffeurs de travailler en binôme sur le même véhicule ou, le cas échéant, par le biais de plaques d'immatriculation interchangeables.

D'autre part, l'arrivée de la multinationale Uber sur le marché du taxi à Genève a révélé l'existence de clauses d'exclusivité imposées par certaines centrales à leurs chauffeurs. Ceux-ci se retrouvent donc contraints de n'être affiliés qu'à une seule et unique centrale, alors que celle-ci ne leur offre en

retour aucune assurance de réaliser suffisamment de courses pour produire un revenu suffisant. Il est dans l'intérêt des chauffeurs d'avoir la possibilité d'être affilié à plusieurs centrales afin de maximiser le nombre de courses effectuées mais aussi dans l'intérêt des usagers puisque cela peut permettre une réponse plus rapide à une demande de course dès lors qu'un plus grand nombre de taxis sont disponibles pour une centrale. Juridiquement, on voit mal comment une centrale pourrait justifier de limiter la marge de manœuvre d'un chauffeur, qui plus est la plupart du temps indépendant, alors qu'elle ne lui offre aucune assurance sur le plan de l'activité fournie et que cette limitation a un effet potentiellement négatif sur l'occupation du domaine public par un plus grand nombre de taxis en attente.

## **5. Soumettre toutes les centrales aux mêmes obligations en matière fiscale**

Selon des informations données par les médias, l'entreprise Uber mettrait ses bénéficiaires à l'abri afin de bénéficier d'« une fiscalité douce »<sup>3</sup> et sa soumission à la TVA serait problématique<sup>4</sup>. La société n'est pas inscrite au registre du commerce genevois. L'actualité nous prouve par ailleurs que les multinationales déploient de manière générale d'intenses efforts afin de minimiser leur imposition en jouant sur différents régimes légaux, voir illégaux, au niveau mondial. Il est donc nécessaire de fixer un cadre légal qui soumette toutes les entreprises qui mettent en relation des chauffeurs de taxi avec des clients souhaitant réaliser une course aux mêmes obligations en matière de fiscalité, ceci pour d'évidentes raisons d'égalité de traitement et de maintien de notre assiette fiscale.

Pour toutes ces raisons, nous vous prions de réserver, Mesdames et Messieurs les député-e-s, un bon accueil à cette motion.

---

<sup>3</sup> <http://www.tdg.ch/economie/entreprises/Les-chauffeurs-Uber-gagnent-plus-que-leurs-homologues-des-taxis-traditionnels/story/17062630>

<sup>4</sup> <http://www.lematindimanche.ch/read/ch.lematindimanche.ipad.LMD20150419/actualite/Je-propose-une-nouvelle-loi-sur-les-taxis-Et-Uber-devra-s-y-conformer-1498765990>