

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/320/2016-TAXIS

ATA/17/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 janvier 2017

2^{ème} section

dans la cause

M. A _____

représenté par Me Jacques Roulet, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

1. M. A_____ s'est inscrit auprès du service du commerce (ci-après : Scom), rattaché au département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département) pour participer à la session ordinaire des examens de chauffeur de taxi professionnel du mois d'avril 2013.

La commission d'examens LTaxis (ci-après : la commission), instaurée par l'art. 29 al. 1 de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30) et l'art. 32 al. 1 du règlement d'exécution de la LTaxis du 4 mai 2005 (RTaxis - H 1 30.01), rattachée au Scom, lui a confirmé cette inscription par courrier du 25 mars 2013. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

À l'issue de cette session, M. A_____ a obtenu, selon procès-verbal d'examen du 12 juin 2013, en fonction d'une échelle de notes de 1 (note la plus basse) à 6, les résultats suivants : loi et règlement : 1 ; topographie théorique : 1 ; anglais : 1 ; topographie pratique en épreuve pratique : 2,5.

N'ayant pas obtenu la note 4 dans chaque branche examinée, il était en échec, selon la réglementation en vigueur.

2. L'intéressé s'est inscrit à la session complémentaire d'examens du 9 au 13 septembre 2013.

La commission lui a confirmé cette inscription par courrier du 23 août 2013. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

À l'issue de celle-ci, selon le procès-verbal d'examens du 27 septembre 2013, il a obtenu les résultats suivants : lois et règlements : 5,5 ; topographie théorique : 4 ; anglais : 1 ; topographie pratique : 1,5.

N'ayant pas obtenu la note 4 dans chaque branche examinée, il était en échec.

3. M. A_____ s'est inscrit à la session ordinaire d'examens du mois d'avril 2014.

La commission lui a confirmé cette inscription par courrier du 12 mars 2014. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais

était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

Selon le procès-verbal d'examens du 27 mai 2014, il a obtenu les résultats suivants : lois et règlements : dispensé ; topographie théorique : 1 ; anglais : 3,5 ; topographie pratique : 1.

N'ayant pas obtenu la note 4 dans chaque branche examinée, il était en échec.

4. L'intéressé s'est inscrit à la session complémentaire d'examens qui s'est déroulée du 15 au 26 septembre 2014.

La commission lui a confirmé cette inscription par courrier du 27 août 2014. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

À l'issue de cette session, selon le procès-verbal d'examens du 14 octobre 2014, il a obtenu les résultats suivants : lois et règlements : dispensé ; topographie théorique : 4 ; anglais : 3.5 ; topographie pratique : 3.5.

N'ayant pas obtenu la note 4 dans chaque branche examinée, il était en échec.

5. Monsieur A_____ s'est inscrit à la session ordinaire d'examens prévue du 13 au 24 avril 2015.

La commission lui a confirmé cette inscription par courrier du 23 mars 2015. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

Il a obtenu à cette occasion les résultats suivants, selon le procès-verbal d'examens du 4 juin 2015 : lois et règlements : dispensé ; topographie théorique : 2,5 ; anglais : 1 ; topographie pratique : 2. Il avait échoué à l'examen.

6. M. A_____ s'est inscrit pour la session d'examens complémentaire du 15 au 25 septembre 2015.

La commission lui a confirmé cette inscription par courrier du 23 août 2015. Le contenu de chaque examen était rappelé. L'examen d'anglais était décrit comme ayant le contenu suivant : « Rudiments de l'anglais (épreuve orale) ».

Selon le procès-verbal d'examens du 23 octobre 2015, il a obtenu les résultats suivants : lois et règlements : dispensé ; topographie théorique : 4,5 ; anglais : 3 ; topographie pratique : 4,5.

N'ayant pas obtenu la note 4 dans chaque branche examinée, il était en échec.

7. Le 13 novembre 2015, M. A_____ a formé une réclamation auprès de la commission contre les résultats obtenus lors de la session complémentaire d'examens de septembre 2015, en tant qu'une note inférieure à 4 lui avait été attribuée pour l'épreuve orale de rudiments de l'anglais. L'examineur avait manifestement confondu sa propre perception du niveau de connaissances de l'anglais requis avec les exigences de la LTaxis, qui n'exigeait que celles de « rudiments d'anglais ». Il avait obtenu par deux fois aux examens d'avril 2014 et septembre 2014 la note de 3,5 pour les rudiments d'anglais. Il ne comprenait pas que lui soit infligée une note aussi basse à cette session d'examens 2015. Après son échec à la session d'avril 2015, il avait pris des cours réguliers avec une répétitrice depuis le mois de juillet jusqu'à l'examen du 14 septembre 2015. Celle-ci lui avait confirmé qu'il avait atteint un niveau d'anglais largement suffisant pour pouvoir affirmer qu'il possédait les rudiments de la langue. L'annotation qu'il avait reçue était arbitraire et devait être relevée.

Au cours de l'instruction de la réclamation, il a transmis à la commission une attestation émanant de Mme B_____, selon laquelle celle-ci confirmait lui avoir donné les cours d'anglais auxquels il s'était référé dans son acte de réclamation. Cette personne confirmait qu'il avait largement dépassé le niveau des rudiments d'anglais qui était demandé.

8. Le 15 décembre 2015, la commission a statué sur la réclamation en la rejetant. La note 3 attribuée par les experts de la série complémentaire d'examens à M. A_____ devait être confirmée. Le niveau de celui-ci, inférieur à la moyenne requise, avait révélé des lacunes dans l'expression orale et dans la clarté des réponses. L'attestation fournie selon laquelle il avait suivi des cours, ne pouvait constituer une attestation du niveau du candidat.
9. Par acte posté le 29 janvier 2016, M. A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision sur réclamation de la commission du 15 décembre 2015. Il concluait à ce qu'une note supérieure ou équivalente à 4 lui soit accordée pour l'examen d'anglais et qu'il obtienne la carte professionnelle de chauffeur de taxi. La décision de la commission n'était pas suffisamment motivée. Une note inférieure à la note nécessaire pour la réussite de l'examen lui avait été attribuée suite à l'épreuve orale d'anglais. Les motifs qui avaient conduit les examinateurs à cette notation n'avaient pas été mentionnés dans le procès-verbal d'examens, ce qui était usuel. Il avait toutefois, dans le cadre de sa réclamation, développé les raisons qui l'amenaient à considérer qu'une note de 4 devait lui être attribuée en apportant une attestation de sa répétitrice d'anglais. Malgré cela, la commission avait rejeté la réclamation sans aucune motivation particulière liée à la note attribuée. La décision de lui infliger cette note qui le faisait échouer était

arbitraire. Il lui était demandé de connaître les rudiments de l'anglais et il n'avait pas à justifier qu'il était parfaitement anglophone. L'échec qu'il avait rencontré, du fait du caractère arbitraire de la décision, violait sa liberté économique garantie constitutionnellement.

10. Le 11 mars 2016, le Scom, pour le compte de la commission, a conclu au rejet du recours. Le fait que le recourant ait suivi des cours d'anglais après ses échecs à l'examen aux sessions de 2013 et 2014 ainsi que d'avril 2015 n'était pas pertinent, dans la mesure où il n'était pas évalué sur ses efforts déployés au cours de la préparation aux examens, mais sur ses connaissances effectives. L'expert à l'examen d'anglais avait constaté que les réponses qu'il avait données n'étaient pas compréhensibles, ce qui signifiait qu'il ne maîtrisait pas les rudiments d'anglais exigés par la LTaxis.

Le fait d'avoir auparavant obtenu une meilleure note que celle obtenue en septembre 2015 n'était pas pertinent, la différence des notes pouvant s'expliquer par l'augmentation du niveau d'anglais exigé en 2015. En effet, le 17 avril 2013, la commission avait mandaté la Fondation pour la formation des adultes (ci-après : IFAGE) pour évaluer le niveau d'anglais des candidats se présentant aux examens de chauffeur de taxi, conformément à l'art. 29 al. 2 RTaxis. La commission aura donné pour instruction aux experts de l'IFAGE d'évaluer les candidats aux examens d'anglais en fonction, pour cette langue, du niveau A1-A2 au sens du cadre européen commun de référence pour les langues (ci-après : CECR). Il avait cependant été constaté par les milieux professionnels que le niveau d'anglais des chauffeurs de taxi ne leur permettait pas d'exercer leur profession à satisfaction. Dès lors, la commission avait décidé en date du 26 mars 2015 d'augmenter le niveau d'anglais et de le fixer au niveau A2 élémentaire selon le CECR. Ce niveau correspondait à la volonté du législateur, respectivement à la notion de « rudiments d'anglais » telle que mentionnée à l'art. 26 LTaxis.

L'examen oral se déroulait en deux étapes. Lors de la première étape, le candidat était amené à se présenter brièvement en indiquant notamment ses nom et prénom, lieu d'origine etc. Lors de la deuxième, le candidat était invité à tirer au sort une photo désignant un lieu situé dans le canton de Genève. Sur la base de cette photo, un jeu de rôles avait lieu, lors duquel l'expert endossait le rôle d'un client pris en charge ou souhaitant l'être par le candidat chauffeur de taxi. Celui-ci était amené à répondre aux questions usuelles susceptibles d'être posées par le client lors d'une prise en charge d'une course ordinaire. Le candidat était évalué sur sa compréhension des questions posées, ainsi que sur la clarté des réponses données au client. L'expert ne tenait pas compte, pour l'évaluation des connaissances du candidat, des fautes de grammaire commises ou de la pauvreté du vocabulaire utilisé. Il se focalisait sur la compréhension du candidat, ainsi que

sur son expression orale, qui devait être compréhensible par tout un chacun, sans toutefois exiger de lui d'avoir une excellente prononciation.

Sur le plan juridique, la notion de « rudiments de l'anglais » figurant à l'art. 26 LTaxis n'était pas précisée, si ce n'était que les connaissances de cette langue devaient être évaluées par le biais d'un examen oral. Selon les travaux législatifs, l'examen devait porter sur les rudiments d'une langue étrangère, dans la mesure nécessaire à l'accueil et à l'information des visiteurs étrangers à Genève. La LTaxis avait pour but d'assurer un exercice des professions de transport de personnes conformément à ce que disposait l'art. 1 LTaxis, notamment par rapport au rôle que les taxis pouvaient jouer en matière de tourisme. L'organisation et l'exploitation des services de taxis devaient répondre aux objectifs du plan directeur des transports et aux besoins de la population, ainsi que des personnes de passage. L'exigence d'avoir des connaissances rudimentaires d'anglais posée à un chauffeur de taxi visait à ce qu'il puisse exercer sa profession dans cette langue. Il devait disposer de notions d'anglais suffisantes pour communiquer avec ses clients non francophones lors de leur prise en charge. C'était un élément important pour Genève, ville internationale. Le niveau A2 élémentaire du CECR permettait de satisfaire la volonté du législateur, tandis que le niveau A1-A2 du CECR, exigé en 2013 et 2014, ne le permettait pas à satisfaction selon les constats dressés par les milieux professionnels concernés. Selon la définition du CECR, le niveau A2 élémentaire impliquait que les candidats comprennent des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines d'immédiate priorité ou soient capables de communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simples et directes sur des sujets familiers et habituels. C'était cette notion que l'on trouvait dans la loi. C'était la raison pour laquelle les experts mettaient les candidats en situation réelle dans le cadre d'un jeu de rôles.

Les griefs que le recourant formait au sujet de l'absence de motivation de la décision n'avaient pas de consistance. L'évaluation des notions d'anglais des candidats, effectuée dans le cadre précité n'impliquait pas d'explications plus importantes que celles figurant dans la réclamation. En tout état, toute éventuelle violation du droit d'être entendu du recourant serait réparée dans le cadre de la présente procédure.

Aucun grief d'arbitraire ne pouvait être fait à la notation attribuée à la prestation du recourant durant l'examen d'anglais au vu des explications données. La décision querellée ne violait pas la liberté économique du recourant, le Scm n'ayant fait qu'appliquer la loi.

11. Le 4 avril 2016, M. A_____ a persisté dans ses conclusions. La commission avait soudainement durci les conditions de réussite de l'examen sans avertir, en s'octroyant la faculté de faire évoluer au gré de sa propre interprétation, subjective et changeante, les conditions légales d'obtention de la carte

professionnelle des chauffeurs de taxi. Genève n'était pas devenue subitement plus internationale qu'avant. En le sanctionnant plus sévèrement suite à l'examen de la session complémentaire de septembre 2015, la commission avait violé le principe d'égalité de traitement et avait contrevenu au principe de la bonne foi, deux principes garantis constitutionnellement.

12. Le 8 juin 2016, le juge délégué a demandé au Scm qu'il lui transmette une copie de la documentation relative au changement de niveau intervenu le 26 mars 2015 s'agissant des exigences de maîtrise de l'anglais, notamment de celle avisant les candidats dudit changement et une copie de la documentation relative au niveau d'exigence requis en anglais pour la carte professionnelle de chauffeur de limousine.

13. Le 20 juin 2016, le Scm a répondu. Il transmettait une copie caviardée du procès-verbal de la séance de préparation des sessions d'examens en matière de LTaxis de la commission du 26 mars 2015. Ce document mentionnait ceci :

« Épreuve d'anglais, rôle de l'expert :

En 2013, la commission a fait appel à l'IFAGE pour l'évaluation du niveau d'anglais des candidats. Le président rappelle que le règlement prévoit d'évaluer "les rudiments d'anglais". Après discussion, la commission approuve les mesures suivantes :

– le niveau A2 selon barème des niveaux communs de référence (appliqué par l'IFAGE) est retenu pour l'évaluation. (...) ».

Il a transmis également une copie de l'ordre d'insertion pour les avis officiels concernant les examens de LTaxis relatifs à la série complémentaire du mois de septembre 2015 qui devait paraître dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO). Le document détaillait les différents objets sur lesquels portait l'examen pour chauffeur de taxi et pour chauffeur de limousine. Concernant l'examen d'anglais, il mentionnait à chaque fois : « maîtrise des langues : rudiments de l'anglais ».

Conformément aux art. 26 et 27 LTaxis, le même niveau d'exigence en anglais était requis pour les chauffeurs de taxi et de limousine.

14. Le 12 juillet 2016, après y avoir été invité, M. A_____ s'est déterminé sur ces nouveaux éléments. Il persistait dans les termes de son recours. Les nouvelles pièces produites par le Scm confirmaient que le changement de niveau exigé soudainement par la commission posait des problèmes au regard du principe de la bonne foi de l'administration, de sécurité du droit et du principe d'égalité de traitement. Tout d'abord, le niveau A2 dépassait la notion de « rudiments » exigée par la LTaxis. Le problème principal consistait dans le fait que les candidats aux examens de rattrapage n'avaient pas été avertis de ces changements.

Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 LPA).
3. En matière d'examens, le pouvoir de l'autorité de recours reste extrêmement restreint, sauf pour les griefs de nature formelle, qu'elle peut revoir avec un plein pouvoir d'examen. En effet, selon la jurisprudence, l'évaluation des résultats d'examens entre tout particulièrement dans la sphère des décisions pour lesquelles l'administration ou les examinateurs disposent d'un très large pouvoir d'appréciation et ne peut faire l'objet que d'un contrôle judiciaire limité (ATA/1220/2015 du 10 novembre 2015 consid. 4).

Cette retenue respecte la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui admet que l'autorité judiciaire précédente fasse preuve d'une certaine retenue (« gewisse Zurückhaltung »), voire d'une retenue particulière (« besondere Zurückhaltung »), lorsqu'elle est amenée à vérifier le bien-fondé d'une note d'examen (ATF 136 I 229 consid. 5.4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2D_54/2014 du 23 janvier 2015 consid. 5.6 ; 2C_632/2013 du 8 juillet 2014 consid. 3.2 ; 2D_6/2013 du 19 juin 2013 consid. 3.2.2). Notamment, dans le cadre de l'évaluation matérielle d'un travail scientifique, il existe des marges d'appréciation, qui impliquent forcément qu'un même travail ne soit pas apprécié de la même manière par les spécialistes. Les tribunaux peuvent faire preuve de retenue tant qu'il n'y a pas d'éléments montrant des appréciations grossièrement erronées (ATF 136 I 229 consid. 5.4.1).

Cependant, dans la mesure où la partie conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou qu'elle se plaint d'une violation formelle des règles de procédure, la chambre administrative, ainsi que le commande la jurisprudence fédérale, examine les griefs soulevés avec une pleine cognition (ATF 136 I 229 consid. 5.4.1 ; ATAF A-1346/2011 du 13 mars 2012 consid. 2.3 ; ATAF 2008/14 du 14 avril 2008 consid. 3.3 ; ATA/1220/2015 précité consid. 4). Par règles de procédure, il faut entendre tous les griefs liés à la façon dont l'examen ou son évaluation se sont déroulés (ATAF 2008/14 consid. 3.3 précité ; ATAF 2007/6 consid. 3 et les références citées). En outre, l'admission d'un vice formel conduirait tout au plus à l'autoriser à repasser les épreuves en cause, faute

pour le tribunal de pouvoir librement substituer son pouvoir d'appréciation à celui des examinateurs (ATAF A-1346/2011 précité consid. 2.3.1 ; ATAF B-6500/2008 du 19 mars 2009 consid. 5.1.1 ; ATA/1220/2015 précité).

4. L'exercice des transports de personnes au moyen de véhicules automobiles et par des entreprises de taxis et de limousine est soumis au respect des dispositions de la LTaxis. Le Conseil d'État est chargé d'édicter les dispositions d'exécution de cette loi (art. 49 LTaxis) ce qu'il a fait en adoptant les dispositions du RTaxis.
5. L'exercice de la profession de chauffeur de taxi, respectivement de limousine, est soumis à l'obtention préalable de la carte professionnelle afférant à chacun de ces types de véhicules, document délivré par le Scom si le requérant remplit les conditions de l'art. 6 al. 1 et 2 LTaxis, respectivement 7 al. 1 et 2 LTaxis. En particulier, le requérant doit avoir réussi les examens prévus à l'art. 27, respectivement 28 LTaxis (art. 6 al. 2 let. c LTaxis, respectivement 7 al. 2 LTaxis), selon les modalités détaillées aux art. 36 à 44 RTaxis.

Il s'agit d'examens comportant des épreuves écrites et orales (art. 36 al.1 RTaxis). Les différentes branches examinées sont énoncées aux art. 26 LTaxis (chauffeur de taxi) et 27 LTaxis (chauffeur de limousine). Dans les deux cas, il est prévu un examen portant sur la maîtrise des langues. À teneur de la LTaxis, que ce soit pour l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ou de limousine, l'examen est décrit de manière similaire : « rudiments de l'anglais - épreuve orale » (art. 26 et 27 LTaxis). Le RTaxis distingue entre les deux cartes. Pour la carte professionnelle de chauffeur de taxi, à l'art. 37 let. c RTaxis, l'examen est intitulé « maîtrise des langues : rudiments de l'anglais - épreuve orale » tandis que pour la carte professionnelle de chauffeur de limousine, à l'art. 38 let. b RTaxis, il est intitulé « maîtrise des langues : anglais - épreuve orale ».

6. Les connaissances des candidats sont appréciées selon un barème allant de 0 à 6 points, avec une incrémentation d'un demi-point (art. 40 al. 1 RTaxis). Les examens sont réussis lorsque le candidat obtient de chaque épreuve une note égale ou supérieure à 4 (art. 40 al. 1 RTaxis).
7.
 - a. Les examens sont organisés par le département lequel peut cependant déléguer cette tâche aux milieux professionnels sous sa surveillance (art. 29 al. 1 LTaxis).
 - b. Selon l'art. 73 al. 2 RTaxis, une commission des examens est constituée, qui est composé de deux membres par association ou organisation reconnues en vertu des critères de l'art. 72 RTaxis. Elle est organisée en sous-commissions composées elles-mêmes selon les modalités prévues à l'art. 76 RTaxis.

8. a. Les examens sont organisés sous la forme d'une session ordinaire chaque année au printemps (art. 30 al. 1 RTaxis), mais, à la demande des milieux intéressés, une session extraordinaire peut être organisée en automne (art. 30 al. 3 RTaxis). Durant la même session, mais après un délai d'attente d'un mois, des examens complémentaires sont organisés pour un nouvel examen des branches auxquelles un candidat a échoué (art. 30 al. 2 RTaxis). Pour pouvoir participer à une session d'examens, le candidat doit à chaque fois entreprendre de s'inscrire auprès du Scom (art. 31 RTaxis).

b. Le candidat qui ne réussit pas les examens peut se présenter à la série complémentaire d'examens de la même session pour subir les épreuves auxquelles il a échoué. (art. 41 al. 1 RTaxis) Le candidat qui a échoué à une session d'examens peut se présenter à une nouvelle session. Il doit subir à nouveau tous les examens, sauf ceux pour lesquels il a obtenu une note égale ou supérieure à 5 points lors d'une session précédente (art. 41 al. 2 RTaxis). Le candidat qui a subi trois échecs à l'issue de trois sessions, y compris la série d'examens complémentaires, ne peut plus se réinscrire (art. 41 al. 4 RTaxis).

9. Ancré aux art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée en celles-là (ATF138 I 49 consid. 8.3 p. 53 ; ATF 131 II 627 consid. 6.1 et la jurisprudence citée ; ATF 131 II 627 consid. 6.1 et la jurisprudence citée ; 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_18/2015 du 22 mai 2015 consid. 3 ; 2C_970/2014 du 24 avril 2015 consid. 3.1 ; 1C_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 922 ss, n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 s, n. 578 s. ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., 2016, p. 141 ss et p. 158 n. 699 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 2, 3^{ème} éd., 2013, p. 548, n. 1173 ss). Le même principe commande que les autorités comme les particuliers s'abstiennent, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif.

Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence,

que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (arrêts précités ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit. ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 s. n. 578 s. ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit. ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit.).

10. En l'occurrence, l'instruction menée devant la chambre de céans met en évidence que les conditions légales ou réglementaires découlant de la LTaxis et du RTaxis en matière d'exigences pour l'examen de langue étrangère sont restées inchangées depuis 2013, date à laquelle le recourant s'est présenté pour la première fois à l'examen en vue de l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur de taxi. En revanche, la pratique de la commission a changé en 2015 dans le sens d'une augmentation des exigences de niveau d'anglais, le niveau désormais requis étant le degré A2 CERC en lieu et place du niveau A1-A2 CERC. Cette modification des exigences n'a cependant pas été communiquée aux candidats, la présentation des formulaires d'inscription étant restée identique et aucun communiqué particulier n'ayant avisé ces derniers de cette modification. L'absence totale d'information donnée aux candidats par la commission et particulièrement à ceux qui répétaient leur examen, sur l'augmentation de ses exigences dès 2015 contrevient au principe de la bonne foi, qui doit être respecté par tout service public vis-à-vis de ses usagers. Dans le domaine de la formation, le respect d'un tel principe est particulièrement indispensable lorsqu'une administration organise des sessions d'examens destinés à permettre l'accès à l'exercice d'une profession soumise à un régime d'autorisation. Si, dans le domaine régi par la LTaxis, la loi reconnaît un large pouvoir d'appréciation au département et à la commission pour déterminer le niveau d'exigences requises aux examens destinés à l'obtention de la carte professionnelle en fonction des nécessités de cette branche d'activité, l'exercice de ce pouvoir d'appréciation implique qu'une information claire soit donnée aux candidats pour qu'ils puissent se préparer de manière adéquate aux examens.

Dans le cas d'espèce, la nécessité d'informer ces derniers sur le niveau d'anglais requis et sur l'évolution des exigences posées en la matière était d'autant plus importante que la notion de « rudiments d'anglais » qui figure aux art. 26 et 27 LTaxi est en elle-même peu explicite et que leur teneur sur ce point n'a pas changé depuis leur entrée en vigueur le 15 mai 2005. Dès lors, en l'absence de précisions données aux candidats, rien ne pouvait leur laisser penser que le niveau A1-A2 CERC requis jusque-là n'était plus suffisant.

Le recourant se trouvait dans cette situation d'imprévision et dans son cas, il ne peut être exclu que ce soit ce changement de pratique qui a conduit à son échec définitif. Celui-ci, qui s'était vu sanctionné de la note 1 lors de ses deux tentatives en 2013 mais qui avait obtenu deux fois la note de 3,5 à l'issue de sa seconde tentative, s'est en effet retrouvé sanctionné de la note 1 lors de la session ordinaire d'avril 2015, et n'a pu obtenir qu'une note de 3,5, synonyme d'élimination, à l'issue de la session de rattrapage d'août/septembre 2015, alors même qu'il est établi qu'il avait pris des cours pour se perfectionner et obtenir la note 4 qui lui était nécessaire, en fonction du niveau d'exigence qui lui était connu et sans qu'il puisse lui être reproché de ne pas avoir pris les précautions nécessaires pour se renseigner, en l'absence de toute modification légale ou réglementaire.

La décision sur réclamation confirmant la note 3 attribuée au recourant à l'examen d'anglais, mais également conduisant à son élimination définitive après qu'il eut échoué à sa troisième tentative d'examens n'est pas conforme au droit car elle contrevenait aux règles de la bonne foi telles que garanties aux administrés par les art. 5 al. 3 et 9 Cst. La forme dans laquelle ledit examen d'anglais a été organisé, conduit à l'annulation de la décision dans la double portée mentionnée ci-dessus, même si la seconde n'a pas été signifiée au recourant, par exemple dans le procès-verbal d'examens, comme l'aurait commandé l'art. 46 LPA qui impose une notification des décisions dans tous leurs effets.

11. Dans le cas d'espèce, il ne suffit pas d'autoriser le recourant à répéter sa troisième session d'examens et de renvoyer la cause à l'autorité intimée dans ce sens. Il est nécessaire de préciser en fonction de quelles exigences celui-ci devra être évalué, savoir qu'il est possible d'exiger de lui, pour cette troisième tentative, le niveau de connaissance décidé par la commission le 26 mars 2015 ou s'il doit être examiné en fonction du niveau d'exigence antérieur.
12. La réponse à cette question implique tout d'abord de se pencher sur le système d'examens instauré par les art. 30 et 41 LTaxi pour l'obtention de la carte professionnelle. Celui-ci se caractérise par des sessions ordinaires annuelles auxquelles sont liées des sessions de rattrapage, ainsi que par le droit accordé à chaque candidat de se présenter à trois reprises aux sessions ordinaires, voire, en cas d'échec à certains examens de celles-ci, aux examens des sessions de rattrapage.
13. Trancher la question précitée implique également le rappel des principes généraux du droit intertemporel.

Ainsi, lorsqu'un changement de droit intervient au cours d'une procédure administrative contentieuse ou non contentieuse, la question de savoir si le cas doit être tranché sous l'angle du nouveau ou de l'ancien droit se pose. En l'absence de dispositions transitoires, s'il s'agit de tirer les conséquences juridiques d'un

événement passé constituant le fondement de la naissance d'un droit ou d'une obligation, le droit applicable est celui en vigueur au moment dudit événement. Dès lors, en cas de changement de règles de droit, la législation applicable reste en principe celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (Thierry TANQUEREL, Précis de droit administratif, 2011, n. 403 ss).

La solution est en principe simple lorsque le nouveau droit contient des dispositions de droit intertemporel – ou dispositions transitoires – qui règlent expressément la question. Il arrive toutefois que des dispositions transitoires donnent lieu à des difficultés d'interprétation (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 404 ss et les références citées).

On parle de rétroactivité lorsque la loi attache des conséquences juridiques nouvelles à des faits qui se sont produits et achevés entièrement avant l'entrée en vigueur du nouveau droit (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 417 ss).

L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) des lois, qui découle des art. 5 al. 1 et 9 Cst. (ATF 138 I 189 consid. 3.4 p. 193 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_806/2012 du 12 juillet 2013 consid. 8.2, non publié in ATF 139 I 229 ; cf., en droit privé, art. 1 Tit. fin. du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210 ; ATF 133 III 105 consid. 2.1.1 p. 108 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_690/2011 du 10 janvier 2012 consid. 3.2), fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur. Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (ATF 140 V 154 consid. 6.3.2 p. 163 ; 138 I 189 consid. 3.4 p. 193 s. ; 122 II 113 consid. 3b p. 124 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_273/2014 du 23 juillet 2014).

Selon la jurisprudence constante de la chambre de céans dans le domaine de la formation, sauf disposition transitoire prévoyant l'inverse, un étudiant reste soumis au statut qui est le sien au début de ses études ainsi qu'aux règles d'évaluation fixées dans ce dernier.

Dans le cas d'espèce, ce n'est pas la loi qui a changé mais la pratique de la commission. Même si l'organisation des examens a été largement déléguée à cette dernière par la loi, dans la mesure où celle-ci n'a pas prévu de délais pour la mise en œuvre de l'augmentation de son niveau d'exigence en matière de maîtrise de langues étrangères, le recourant, qui en est à sa troisième tentative, doit se voir reconnaître le droit de répéter l'examen auquel il a échoué conformément au niveau d'exigence qui a prévalu durant ses deux premières tentatives, à savoir le niveau A1-A2 CERC.

14. Le recours sera admis. La décision sur opposition de la commission du 15 décembre 2015 doit être annulée. Il en ira de même de la décision d'infliger la note 3 à l'examen maîtrise des langues résultant du procès-verbal d'examens du 23 octobre 2015. La cause sera retournée à l'autorité intimée pour traitement au sens des considérants.
15. Vu l'issue du recours, aucun émolument ne sera prélevé (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de CHF 1'500.- sera allouée au recourant qui y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 janvier 2016 par M. A_____ contre la décision sur opposition de la commission d'examens LTaxis du 15 décembre 2015 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision sur opposition du service du commerce - commission d'examens LTaxis, du 15 décembre 2015, en tant qu'elle confirme la note 3 accordée à M. A_____ dans la branche examen maîtrise des langues : anglais, selon le procès-verbal d'examens de la commission d'examens LTaxis du 23 octobre 2015 mais également en tant qu'elle conduit à empêcher définitivement celui-ci de s'inscrire à l'examen permettant l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur de taxi ;

annule la note 3 accordée à M. A_____ dans la branche examen maîtrise des langues : anglais, selon le procès-verbal d'examens de la commission d'examens LTaxis du 23 octobre 2015 ;

retourne la cause au service du commerce - commission d'examens LTaxis, pour traitement au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas prélevé d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à M. A_____, à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Jacques Roulet, avocat du recourant ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : Mme Junod, présidente, MM. Dumartheray et Verniory, juges

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :