

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1923/2013-TAXIS

ATA/185/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 février 2015

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Christian van Gessel, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____ a obtenu le 26 août 2006 la carte professionnelle de chauffeur de taxi.
- 2) Le 8 janvier 2009, il a requis du service du commerce (ci-après : SCOM) l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.
- 3) Le 9 janvier 2009, le SCOM l'a avisé par courrier de son inscription sur la liste d'attente, son rang étant déterminé en fonction de la date d'inscription.
- 4) Sur requête de l'intéressé du 3 septembre 2010, le SCOM lui a fait savoir le 6 septembre 2010 qu'il se trouvait au 162^{ème} rang. Par la suite, M. A_____ s'est renseigné à deux reprises de sa progression sur la liste : le 14 septembre 2011, il se trouvait en 99^{ème} position et, le 26 mars 2012, au 92^{ème} rang.
- 5) Le 23 mai 2012, M. A_____ a écrit au SCOM. Lorsqu'il avait obtenu la carte professionnelle, il s'était rendu immédiatement auprès du SCOM aux fins de connaître les démarches à effectuer pour obtenir un permis de taxi de service public. Selon les réponses d'une collaboratrice du SCOM, cette inscription était automatique. Or, il avait été induit en erreur par cette assurance et n'avait effectué aucune démarche formelle dans ce sens. Il requérait d'être placé au rang qui serait le sien s'il avait été régulièrement inscrit sur la liste d'attente en janvier 2006.
- 6) À la suite de deux courriers de M. A_____ qui le relançaient, le SCOM lui a répondu le 17 mai 2013. Il refusait de donner suite à sa requête du 23 août 2012. L'intéressé s'était inscrit le 8 janvier 2009 et se trouvait au 60^{ème} rang à la date de rédaction de ce courrier. La législation sur les taxis ne parlait d'aucune automaticité de l'inscription. La date de référence était donc celle à laquelle la requête formelle avait été formée.
- 7) Le 17 juin 2013, M. A_____ a interjeté un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) concluant à l'annulation de la décision du SCOM précitée et à la délivrance de l'autorisation sollicitée. En raison des assurances qui lui avaient été données par une collaboratrice du SCOM, celui-ci contrevenait au principe de la bonne foi, principe ancré dans la constitution. Des enquêtes devaient être ordonnées pour lui permettre d'établir la transgression de ce principe.
- 8) Le 31 juillet 2013, le SCOM a conclu au rejet du recours. Aucune assurance n'avait été donnée à l'intéressé à propos d'une automaticité de l'inscription, laquelle ne résultait pas de la loi. C'était en effet la date de l'inscription qui déterminait le rang du requérant dans la liste d'attente.

- 9) Le 2 septembre 2013, M. A_____ a sollicité son audition et l'ouverture d'enquêtes. Lorsqu'en juillet 2006, il avait sollicité la délivrance de sa carte professionnelle, il avait mentionné vouloir exercer en tant que chauffeur ou dirigeant d'entreprise. Il se rappelait du prénom de la collaboratrice du SCOM qui lui avait répondu et qui se prénomait B_____, laquelle lui avait transmis des informations erronées.
- 10) Le juge délégué a procédé à des enquêtes. Ont ainsi été entendus à la demande de M. A_____, Monsieur C_____, Madame D_____ et Monsieur D_____ son époux, soit trois collègues chauffeurs de taxi, ainsi que Madame E_____ et Monsieur F_____, la première étant collaboratrice du SCOM à l'époque des faits et le second, responsable du secteur des taxis de ce service depuis février 2008.

Concernant Mme C_____, celle-ci, en raison d'une erreur dans la transmission de son identité non détectée, a été entendue sous une mauvaise identité. Le juge a cependant rectifié cette question par un courrier aux parties du 12 novembre 2014 qui n'a pas suscité de réaction de leur part.

La teneur de l'audition de ces personnes sera reprise en tant que de besoin dans la discussion.

- 11) Le 4 juin 2014, M. A_____ a persisté dans les termes de son recours. Les enquêtes démontraient que plusieurs autres chauffeurs de taxi avaient également reçu des informations erronées entre 2005 et 2006 de la part de Mme E_____. En outre, M. F_____ avait lui-même indiqué avoir reçu après son engagement au service des taxis, une vingtaine de personnes qui affirmaient qu'on leur avait expliqué que l'inscription sur la liste des taxis de service public était automatique.
- 12) Le 5 juin 2014, les parties ont été avisées que la cause était 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) a. L'exploitation d'un taxi de service public est régie par la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30) entrée en vigueur le 15 mai 2005. Elle est soumise à autorisation (art. 11 al. 1 LTaxis).

En vertu de l'art. 20 al. 1 LTaxis, le nombre d'autorisations d'exploiter un taxi de service public est limité en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public, notamment des stations de taxis et des voies réservées aux transports en commun et un bon fonctionnement des services de taxis, en fonction d'un nombre maximal déterminé et adapté par le département selon les modalités et critères définis à l'art. 20 al. 2 LTaxis.

A teneur de l'art. 21 al. 1 LTaxis, les autorisations sont délivrées à ceux qui les requièrent et qui justifient qu'ils remplissent les conditions légales à cette délivrance. L'art. 21 al. 3 LTaxis dispose que, si le nombre de requérants est supérieur au nombre de permis disponibles, l'octroi des permis est effectué sur la base d'une liste d'attente établie selon la date à laquelle l'inscription sur la liste est validée. Chaque requérant n'est habilité à se voir délivrer qu'un seul permis. Il ne peut se réinscrire qu'après l'obtention d'un permis.

Selon l'art. 20 al. 3 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et limousines du 4 mai 2005 (LTaxis - H 1 30.01), tout titulaire de la carte professionnelle de chauffeur de taxi avec mention du droit de travailler comme indépendant peut s'inscrire sur la liste d'attente pour la délivrance d'un permis de service public. Le rang des candidats est fixé selon la date à laquelle la demande d'inscription a été reçue par le SCOM, pour autant que la demande soit valide (art. 20 al. 5 LTaxis). Les permis sont attribués ou annulés selon la liste d'attente (art. 20 al. 7 LTaxis).

En vertu de l'art. 4 al. 1 et 2 LTaxis, les requêtes en vue de la délivrance d'une autorisation d'exploiter au sens des art. 10 à 15 LTaxis sont faites sur la base de formulaires délivrés par le service. Ce dernier détermine et fait figurer sur les formulaires la liste des pièces exigées afin de prouver que le requérant remplit les conditions exigées par la loi pour l'obtention de l'autorisation d'exploiter qu'il sollicite. Il peut également exiger la production d'autres documents nécessaires à l'établissement de ses registres ou de l'autorisation.

b. En l'espèce, la LTaxis est entrée en vigueur le 15 mai 2005, soit avant que le recourant ne sollicite du Scm l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé. Il est donc entièrement soumis à cette législation pour l'obtention de l'autorisation querellée.

- 3) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 et 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5).

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 (ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2.a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 et les arrêts cités ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, 2012, n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 578 ss ; Georg MULLER/Ulrich HÄFELIN/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, n. 696 ss ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/ Michel HOTTELIER, op. cit., n. 1165 ss).

La protection de la bonne foi ne vaut toutefois pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 571 et les références citées).

- 4) L'instruction établit, par le témoignage de Mme E_____, que, suite à l'entrée en vigueur, en 2005, de la LTaxis, le SCOM n'a pas mis immédiatement à la disposition des requérants d'autorisations d'exploitation d'un taxi de service public un formulaire type à remplir à cette fin, alors même que l'art. 4 al. 1 RTaxis le prévoyait. En l'absence de précision du SCOM sur la date à laquelle ledit formulaire a effectivement été mis à disposition des usagers, il sera admis que le recourant s'est adressé à ce service pendant cette période intermédiaire. Toutefois, les affirmations du recourant à propos des assurances qui lui auraient été données au guichet par Mme E_____ au sujet d'une automaticité de l'inscription sur la liste d'attente de l'art. 21 al. 3 LTaxis, même corroborées par les déclarations de ses trois collègues chauffeurs de taxi, lesquelles ont rapporté avoir vécu une expérience similaire (déclarations du témoin C_____ ainsi que de M. et Mme D_____), ne peuvent être tenues comme avérées. Non seulement, Mme E_____ conteste formellement avoir donné de telles assurances, mais de telles assurances se trouvent être en contradiction totale avec le système de délivrance des autorisations mis en place par la LTaxis et le RTaxis que les chauffeurs de taxi ne sont pas censés ignorer. D'une part, ces textes distinguent la délivrance de la carte professionnelle de chauffeur (art. 5 al. 1 LTaxis) de celle de l'autorisation d'exploiter un taxi à titre indépendant (de service public ou privé au sens de l'art. 9 LTaxis). D'autre part, l'art. 21 al. 2 LTaxis se réfère expressément à la formulation d'une requête spécifique de la part de tout intéressé pour la délivrance d'une autorisation d'exploiter un service de taxi, l'art. 4 al. 1 RTaxis

précisant, dès l'entrée en vigueur du règlement, que cette requête devait se faire en complétant un formulaire. Même si ledit formulaire n'a été créé qu'après l'entrée en vigueur de la LTaxis et du RTaxis, la nécessité d'une requête expresse à formuler par tout intéressé ressort donc du texte légal. Le seul mécanisme automatique mis en place par la loi réside dans le fait que celui qui s'inscrit au moment où le nombre maximal d'autorisation de taxi de service public est dépassé, voit sa requête inscrite sans autre formalité sur la liste d'attente, ainsi que le prévoit l'art. 21 al. 3 LTaxis.

Il n'est aucunement exclu que la source du litige qui a conduit au présent contentieux, réside dans une mauvaise compréhension par le recourant voire par les autres témoins du système qui venait d'être mis en place après l'entrée en vigueur de la LTaxis, voire des explications qui lui ont été fournies au guichet du SCOM. Quoi qu'il en soit, à l'issue de l'instruction de la présente cause, au regard des critères relatifs à l'application du principe de la bonne foi dont le recourant se prévaut, d'une part, il n'est pas établi que celui-ci ait reçu les assurances qu'il invoque, relatives à l'automatisme, suite à la délivrance de la carte professionnelle, de son inscription sur la liste comme requérant d'une autorisation d'exploitation d'un taxi de service public. D'autre part, l'on pouvait attendre de lui qu'il se renseigne plus précisément, en l'absence de nouvelles du SCOM, sur les démarches à effectuer réellement pour figurer sur la liste d'attente, sans attendre plusieurs années pour constater son erreur.

- 5) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Vu l'issue de la procédure, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 1 et 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 juin 2013 par Monsieur A_____ contre la décision du service du commerce du 17 mai 2013 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- mis à la charge de M. A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 Christian van Gessel, avocat du recourant ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :