

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1992/2012-LIPAD

ATA/919/2014

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 25 novembre 2014**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

contre

**SERVICE DU COMMERCE**

---

## EN FAIT

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_ possède une entreprise de taxis, sous forme d'entreprise individuelle inscrite le 24 juin 1991 au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC). Il est actuellement aussi le président et associé gérant unique de B\_\_\_\_\_ Sàrl, inscrite au RC le 21 décembre 2005. Celle-ci a notamment pour but la location de taxis et des permis qui permettent d'exercer le métier avec un usage accru du domaine public.

En septembre 2003, l'intéressé est devenu administrateur de la Société coopérative de concessionnaires indépendants de taxis. Cette société coopérative vise à favoriser les intérêts économiques de ses membres ainsi qu'à améliorer les services à la clientèle et les conditions de travail des sociétaires. L'intéressé a été président de cette société entre novembre 2004 et janvier 2006, et l'est à nouveau depuis décembre 2008.

Depuis novembre 2003, l'intéressé est également administrateur de C\_\_\_\_\_ SA (ci-après : C\_\_\_\_\_), société anonyme exploitant une centrale de taxis pour la place de Genève. Il en est le vice-président depuis juin 2014, après en avoir été le président entre novembre 2009 et juin 2014. L'intéressé est aussi gérant et vice-président de deux autres sociétés, D\_\_\_\_\_ Sàrl et E\_\_\_\_\_ Sàrl inscrites toutes deux au RC le 24 juillet 2014. La première de ces sociétés-ci a pour but toutes activités de conseils, prestations et services à l'usage de la profession et des activités de taxis, notamment dans les domaines de la finance, la logistique, les assurances, la maintenance, la location de véhicules et la fourniture de tous produits, pièces et main-d'œuvre. La seconde a pour but la location d'espaces publicitaires sur les taxis suisses et toutes opérations publicitaires, marketing et commerciales.

- 2) Dans le cadre d'une demande antérieure et suite à l'intervention de la préposée cantonale à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT), l'intéressé a signé, le 8 décembre 2011, un accord de médiation avec un représentant du service du commerce (ci-après : Scm), rattaché à l'ancien département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, devenu le département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département), et une représentante du département.

Cet accord prévoyait une rencontre entre l'intéressé et Monsieur F\_\_\_\_\_, chef de secteur au Scm, dans les locaux de cette autorité, aux fins de livrer à celui-là « les données suivantes, pour autant qu'elles soient facilement accessibles : Noms, prénoms, adresses postales et électroniques, n° de téléphone, soit les coordonnées disponibles des détenteurs d'autorisation de permis de service public, si possible les bénéficiaires dès 2005 et jusqu'à ce jour ». L'accord

précisait que : « Si l'impression des données [n'était] pas possible aisément, M. A\_\_\_\_\_ [prendrait] note de ces données exclusivement, de manière manuscrite, sous le contrôle de M. F\_\_\_\_\_, et avec l'aval de [Monsieur Jean] H\_\_\_\_\_ [directeur du Scom] qui signera le document ». La rencontre devait avoir lieu dans un délai de trente jours et durerait au maximum une demi-journée.

- 3) Le Scom a proposé à l'intéressé, reçu dans ses locaux, de faire le travail à sa place et de lui fournir un document synthétisant les données requises, le 16 janvier 2012.

À cette date, le Scom a remis à l'intéressé une liste répertoriant 399 chauffeurs de taxi au bénéfice d'un permis de service public. Elle portait sur les années 2005 à 2011. Elle mentionnait les noms et prénoms desdits titulaires ainsi que leur adresse postale et leur numéro de téléphone. Le Scom lui indiquait que la confection de cette liste avait mobilisé M. F\_\_\_\_\_ plus d'une douzaine d'heures au total.

En signant l'accusé de réception de ladite liste, l'intéressé a signalé au Scom que cette liste ne correspondait pas à l'accord de médiation.

- 4) Insatisfait de la liste reçue, l'intéressé s'est, le 31 janvier 2012, adressé au Scom par courriel avec copie à la PPDT. Il lui a demandé « la liste complète des détenteurs de taxis de service public ainsi que celle des taxis de service privé ».
- 5) En l'absence de réponse du Scom, l'intéressé a, le 23 février 2012, demandé l'intervention de la PPDT.
- 6) Après des échanges de courriels entre la préposée suppléante à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT suppléante) et le département, le Scom a refusé, le 3 avril 2012, la demande d'accès aux documents de l'intéressé.

Les listes demandées n'existaient pas. Elles ne pouvaient en outre pas être obtenues par un traitement informatique simple. De plus, même si une liste des taxis de service privé existait, l'art. 26 al. 2 let. j de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08) s'opposait à sa communication en raison de la situation de concurrence entre les chauffeurs de taxi privés et l'intéressé, et vu l'absence d'intérêt de ce dernier à ladite communication.

- 7) Suite à l'échec de médiation constaté dans un accord de procédure du 24 avril 2012 signé par l'intéressé et Madame G\_\_\_\_\_, représentante du Scom et du département, les parties ont maintenu leurs positions. Elles convenaient que la recommandation devait porter sur la question de la communication des données demandées, à savoir les noms, prénoms, adresses postales et électroniques ainsi que numéros de téléphone des taxis de service public et de service privé, au regard de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD.

- 8) Le 30 avril 2012, la PPDT a demandé au Scom de pouvoir consulter son outil informatique SICAP concerné par la demande de l'intéressé, avant de rendre sa recommandation. Après avoir essayé un refus fondé sur le fait que l'application informatique précitée n'était pas un document au sens de l'art. 25 LIPAD et que sa demande intervenait après le constat d'échec de la médiation, la PPDT a été invitée à consulter ledit outil informatique mais dans un cadre général sans lien avec la demande particulière de l'intéressé. Elle a refusé ladite invitation le 8 mai 2012.
- 9) Dans sa recommandation du 11 juin 2012, la PPDT a invité le département, soit pour lui le Scom, à communiquer à l'intéressé la liste complète des détenteurs de taxis de service public ainsi que celle des taxis de service privé, comportant leurs noms, prénoms, adresses postales et électroniques, et numéros de téléphone. La transmission de ces données à l'intéressé ne procurait pas d'avantage indu à un tiers au sens de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD. Elle n'était en outre interdite ni par l'art. 26 al. 2 let. g LIPAD visant la protection de la sphère privée et familiale, ni par l'art. 26 al. 2 let. f LIPAD concernant la protection des données personnelles.
- 10) Le 22 juin 2012, le Scom a refusé la demande de l'intéressé du 31 janvier 2012 dans son intégralité, en précisant que la remise de la liste des détenteurs de permis de taxis de service public fournie le 16 janvier 2012 l'avait été à bien plaisir.

Sous réserve de la liste précitée concernant les détenteurs de taxis de service public dès 2005, les listes demandées par l'intéressé, qui concernaient notamment 220 détenteurs de taxis de service privé, n'existaient pas. Elles ne pouvaient pas être obtenues par un traitement informatique simple vu la vétusté de l'outil informatique SICAP. Cette application informatique ne constituait pas un document au sens de l'art. 25 al. 2 LIPAD. En outre, la transmission des listes demandées pouvait être refusée en raison du travail disproportionné que leur confection exigeait et vu l'absence de tout intérêt exprimé par le requérant à leur obtention. La liste des détenteurs de taxis de service public à partir de 2005, fournie à bien plaisir le 16 janvier 2012 à l'intéressé, avait entraîné un travail dépassant une douzaine d'heures. La liste concernant les 410 détenteurs de taxis de service public actifs avant 2005 ainsi que celle des 220 détenteurs de taxis de service privé demanderait un travail d'une vingtaine d'heures au minimum. La recherche d'informations était rendue difficile par le caractère obsolète du SICAP. Cet outil devrait être remplacé par un nouveau système informatique en développement préliminaire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, qui permettrait de résoudre à terme les difficultés résultant du SICAP. Au vu de la durée nécessaire pour créer un nouveau système, une solution plus rapide n'était pas possible.

De plus, la communication de la liste des détenteurs de taxis de service privé mettrait l'intéressé au bénéfice d'informations sur ses concurrents auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses, puisque les coordonnées de

ces chauffeurs de taxi ne figuraient pas, pour la grande majorité d'entre eux, dans des registres publics tels que le RC. Ainsi, la transmission de cette liste à l'intéressé lui procurerait un avantage indu au sens de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD. Par ailleurs, l'exception de l'art. 26 al. 2 let. f LIPAD relatif à la communication de données personnelles à des tiers n'entraîne pas en ligne de compte. Enfin, la demande de l'intéressé ne s'apparentait pas à celle d'un usager de taxi, dont l'éventuel intérêt à connaître les coordonnées d'un conducteur spécifique n'était pas comparable au cas d'espèce.

- 11) Par acte posté le 29 juin 2012, l'intéressé a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité de procédure. Il a préalablement sollicité l'ouverture d'une enquête et l'audition des parties, et en particulier celle du directeur du Scm et du collaborateur gérant l'application informatique.

Il contestait l'inexistence des listes demandées, le surcroît de travail pour les établir ainsi que l'existence d'exceptions s'opposant à leur transmission. Lors de son passage au Scm, il avait constaté que le traitement des listes d'attente pour l'obtention d'un permis s'effectuait sur fichier Excel et non sur l'application obsolète SICAP. Les taxis privés n'étaient pas des concurrents directs, contrairement à certains taxis de service public affiliés auprès d'autres centrales que C\_\_\_\_\_. Ils avaient également le droit et le devoir d'être informés sur les différents changements de la circulation et de la réglementation applicable. Or, le Scm ne faisait pas ce travail d'information, raison pour laquelle ces listes avaient été sollicitées par le milieu professionnel des taxis. Le Scm, seul compétent pour délivrer et gérer les autorisations d'exploiter, détenait les informations nécessaires à cette gestion. Il devait garantir l'accès aux listes sollicitées par le recourant.

- 12) Le 13 août 2012, le département, soit pour lui le Scm, a conclu au rejet du recours et maintenu l'argumentation de la décision du 22 juin 2012.

La distinction entre concurrents directs et indirects avancée par le recourant n'était pas pertinente. La quasi-totalité des taxis de service public (environ 600 sur 900) était affiliée auprès de C\_\_\_\_\_, dont le recourant était le président, de sorte qu'il avait déjà accès à un nombre considérable de coordonnées des chauffeurs de taxi de service public. L'intérêt privé des détenteurs de permis de service privé à ne pas voir leurs coordonnées divulguées à un concurrent l'emportait sur l'intérêt théorique et non motivé du recourant à recevoir ces informations. L'argument quant à la nécessité de transmettre des informations aux chauffeurs de taxi de service privé n'était pas convaincant et mêlait inutilement C\_\_\_\_\_ à la présente procédure, dans laquelle le recourant agissait à titre personnel. Il pouvait en outre communiquer avec les chauffeurs de taxi de service privé en s'adressant à leur association.

13) Après fixation d'une audience de comparution personnelle des parties et courrier du Scm annonçant ses représentants à celle-ci, le recourant a demandé, par lettre du 27 septembre 2012, la présence à ladite audience de M. F\_\_\_\_\_.

14) Le 29 octobre 2012, s'est tenue l'audience de comparution personnelle des parties devant le juge délégué, en l'absence non excusée du recourant et en présence de M. H\_\_\_\_\_ et de Mme G\_\_\_\_\_. Le Scm a maintenu sa position.

Pour gérer ses tâches relatives à l'exploitation des taxis de services publics ou privés, le Scm disposait, d'une part, de la base de données SICAP répertoriant chaque personne titulaire d'une carte de chauffeur professionnel et d'une autorisation d'exploiter, au moyen de feuilles séparées composées chacune de plusieurs onglets correspondant à un certain type d'information (nom et plaque, nom et adresse, nom et sanctions, nom et date d'autorisation, nom et noms des employés pour les dirigeants d'entreprises). Il n'y avait pas de champ pour l'adresse électronique, qui ne figurait pas systématiquement. D'autre part, il utilisait une liste d'attente, sous la forme d'un fichier Excel, mentionnant, par ordre chronologique d'inscription, toutes les personnes inscrites en vue d'obtenir une autorisation d'exploiter un taxi de service public.

Un délai au 12 novembre 2012 a été fixé au recourant pour justifier son absence et se déterminer sur la suite de la procédure.

15) Par courrier du 31 octobre 2012, le recourant s'est excusé et a insisté sur la nécessité d'entendre M. F\_\_\_\_\_, responsable de la gestion des listes, cette demande ayant été renouvelée le 19 février 2013.

16) Afin de comprendre le fonctionnement des outils informatiques utilisés par le Scm et de faire les constats nécessaires, le juge délégué a ordonné un transport sur place et souhaité, lors de celui-ci, la présence de MM. H\_\_\_\_\_ et F\_\_\_\_\_.

17) Le 5 février 2014, le juge délégué a effectué le transport sur place dans les locaux du Scm en présence du recourant, de M. H\_\_\_\_\_, de M. F\_\_\_\_\_ et de Mme G\_\_\_\_\_.

Le juge délégué a confronté les points de vue des parties en ayant accès aux données informatiques disponibles, lesquelles étaient projetées sur grand écran dans la salle de conférence du Scm.

M. F\_\_\_\_\_ a présenté une liste Excel de 2'404 lignes comportant les données informatiques répertoriant les détenteurs des autorisations d'exploiter des taxis de service public depuis la création de la base de données. Cette liste mentionnait non seulement les nouveaux détenteurs de plaques, mais également ceux ayant dû les remplacer suite à une perte, un vol, une suspension ou échange de plaques, une caducité ou un décès. Ces dernières situations devaient être retirées de la liste demandée par le recourant car ce dernier s'intéressait

uniquement aux autorisations de plaques nouvellement délivrées. L'établissement de la liste fournie le 16 janvier 2012 lui avait pris une vingtaine d'heures de travail car les vérifications impliquaient la consultation des dossiers papier.

Les parties sont parvenues à un accord réglant le différend portant sur l'obtention de la liste des détenteurs de taxis de service public. Selon cet accord, protocolé dans le procès-verbal du transport sur place, le Scom fournirait au recourant une liste des détenteurs de plaques de taxis de service public dont les autorisations étaient en cours de validité. Cette liste comporterait le nom et le prénom du titulaire, la date d'autorisation, le numéro de plaque, l'adresse et le numéro de téléphone s'il existait. Les parties étaient d'accord pour substituer cet accord à celui de médiation du 8 décembre 2011.

Quant à la liste des détenteurs de taxis de service privé, le Scom a persisté à s'opposer à sa délivrance, en insistant sur la confidentialité de ses informations. M. F\_\_\_\_\_ précisait que le volume de travail pour l'élaboration de cette liste contenant les données similaires à la liste relative aux taxis de service public ne serait pas différent à celui fourni pour établir cette dernière liste.

- 18) Le 21 février 2014, le Scom a confirmé son accord avec le procès-verbal relatif au transport sur place du 5 février 2014, sous réserve de modifications formelles mineures.
- 19) Le 10 mars 2014, le recourant a manifesté son accord avec ledit procès-verbal, mais a souhaité y voir inscrite la reconnaissance du Scom, selon laquelle la production de la liste demandée n'entraînait pas un travail disproportionné.

Il avait entretemps essuyé un deuxième refus de la part du Scom quant à la communication du nombre de taxis privés en service. Ce chiffre était important pour vérifier l'application de l'art. 72 al. 2 du règlement d'exécution de la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles - RTaxis - H 1 30.01), qui déterminait le nombre de membres minimal requis par une association pour être officiellement représentative. Les informations requises concernant les taxis de service privé (à savoir noms, prénoms, date d'autorisation, numéros de plaque, adresses et numéros de téléphone) devaient être publiques afin de contribuer à l'intérêt public, notamment en cas de plainte d'un client ou de perte d'un objet. De plus, elles étaient importantes pour les représentants des milieux du transport professionnel de personnes afin de pouvoir informer les chauffeurs de nombreuses informations, notamment quant aux places disponibles soit à titre d'employé auprès d'un détenteur de taxi public, soit pour le partage d'un véhicule à titre privé. La communication de ces informations, qui devrait incomber à l'autorité, bénéficierait aux chauffeurs ne disposant pas de canal officiel pour optimiser leur pratique du métier, que ce soit à titre public ou privé.

- 20) Le même jour, le juge délégué a refusé d'apporter la modification sollicitée par le recourant, la problématique soulevée y étant déjà protocolée.
- 21) Par courrier recommandé du 31 mars 2014, le Scm a transmis au recourant, en adressant une copie au juge délégué, la liste des détenteurs de plaques de taxis de service public autorisés au 31 mars 2014 à 10h00. Cette liste comptait 900 titulaires d'autorisations d'exploiter des taxis de service public. Elle indiquait le nom et prénom de l'exploitant, la date d'autorisation, le numéro de plaque ainsi que l'adresse et le(s) numéro(s) de téléphone de l'exploitant.
- 22) Le 2 avril 2014, le juge délégué a accordé aux parties un délai au 30 mai 2014 pour déposer d'éventuelles observations finales. Celles-là ne se sont pas manifestées.
- 23) Le 4 juin 2014, la cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente contre le refus d'accès aux documents prononcé le 22 juin 2012 par le Scm suite à l'échec de médiation et à la recommandation de la PPDT, le présent recours est recevable de ces points de vue (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 ; art. 60 al. 1 LIPAD).

Le présent litige se limite à la question de l'accès du recourant à la liste des titulaires d'autorisation d'exploiter des taxis de service privé, dans la mesure où le Scm a accepté, au cours de la présente procédure, par accord protocolé dans le procès-verbal du transport sur place du 5 février 2014, de fournir au recourant la liste complète des détenteurs de plaques de taxis de service public. Cet accord a été exécuté par le Scm le 31 mars 2014. Il n'a pas suscité de critiques de la part du recourant.

En tant que destinataire du refus, renouvelé par le Scm à l'issue du transport sur place du 5 février 2014, portant sur l'accès à la liste des détenteurs de permis de taxis de service privé, le recourant bénéficie d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision du Scm du 22 juin 2012 portant sur ladite liste. Dans cette limite, il jouit de la qualité pour recourir contre celle-ci (art. 60 al. 1 let. a et let. b LPA).

- 2) Le Scm fonde son refus, en premier lieu, sur l'absence de document au sens de l'art. 25 LIPAD. Il avance que la liste des détenteurs de permis de taxis de service privé n'existe pas et qu'elle ne peut être obtenue par un traitement informatique simple en raison de la vétusté de son outil informatique.



Au sens de la LIPAD, les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD). Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD). Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document (art. 25 al. 3 LIPAD).

Par traitement informatique simple, il faut entendre, d'après les travaux préparatoires de la LIPAD, le fait d'appuyer sur la touche « Impression » une fois le document recherché sélectionné ainsi que l'impression du résultat d'une recherche dans une base de données, à la condition que cette recherche ne soit pas trop élaborée (MGC 2001 49/X 9696). Il n'y a pas de droit à l'établissement d'un document inexistant, sauf si cet établissement peut résulter du traitement informatisé simple d'informations existantes, en particulier du tirage papier d'un fichier existant. Cette restriction à la notion de document doit s'interpréter à la lumière du principe général de transparence institué par la LIPAD (MGC 2000 45/VIII 7693s). Ce principe implique, selon les travaux préparatoires, de passer du principe du secret assorti d'exceptions à celui de la transparence, sous réserve de dérogations. Il doit devenir une règle de conduite au sein des collectivités publiques genevoises. Cette évolution législative vise à renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration ainsi qu'à favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7675 ; MGC 2001 49/X 9679).

En l'espèce, d'après les déclarations du directeur du Scm du 29 octobre 2012, l'outil informatique SICAP répertorie chaque titulaire d'une autorisation d'exploiter des taxis, au moyen de feuilles séparées composées chacune de plusieurs onglets qui portent sur différents types d'informations (nom et plaque, nom et adresse, nom et sanctions, nom et date d'autorisation, nom et noms des employés pour les dirigeants d'entreprises). Le contenu des onglets correspondant aux données recherchées et autorisées de chaque feuille déterminante peut être imprimé à partir de la sélection des feuilles et onglets pertinents dans la base de données SICAP. Le fait de devoir choisir des onglets et des feuilles précis dans ce système informatique ne résulte pas d'une recherche élaborée. L'éventuelle nécessité d'exclure de cette sélection certaines situations irrelevantes, telles que celles énoncées par le chef de secteur du Scm lors du transport sur place au sujet des autorisations de taxi de service public (octroi d'une autorisation en remplacement d'une précédente suite à une perte ou un vol, une suspension ou échange de plaques, une caducité ou un décès), peut allonger la durée du travail de confection de la liste mais n'en complique pas son processus d'élaboration. Cette éventuelle étape supplémentaire ne permet pas de qualifier la recherche des données demandées d'élaborée, ce d'autant moins que les institutions disposaient

d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LIPAD, échu le 1<sup>er</sup> mars 2004, pour adopter et mettre en œuvre des systèmes de classement de l'information et des documents, adaptés aux exigences de la LIPAD (art. 68 al. 1 LIPAD). L'impression de données ciblées dans l'outil informatique SICAP, suivie d'une relecture visant à supprimer les situations irrelevantes du point de vue de la demande de l'administré, constitue ainsi un traitement informatique simple au sens de la LIPAD. Les résultats imprimés sur un support papier sont donc des documents au sens de l'art. 25 al. 3 LIPAD.

3) Avant d'examiner les exceptions invoquées par le Scom, il y a lieu de vérifier si les autres conditions d'accès à un document sont remplies en l'espèce.

a. En vertu de l'art. 28 al. 1 LIPAD, la demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit. En l'espèce, la demande du 31 janvier 2012 du recourant vise l'obtention de la liste complète des détenteurs de taxis de service privé. Elle permet au Scom d'identifier le document sollicité et répond aux conditions de l'art. 28 al. 1 LIPAD.

b. Le document, objet de la demande d'accès, doit en outre porter sur l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD). Le Scom, par délégation du département, est chargé de l'application des dispositions 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), actuellement en vigueur (art. 1 al. 1 RTaxis). Il doit veiller à une exploitation des services de taxis conformes notamment aux exigences de la sécurité publique et de la loyauté dans les transactions commerciales (art. 1 al. 1 LTaxis). Il est compétent pour délivrer les autorisations d'exploiter un service de transport de personnes (art. 2 al. 2 et art. 9 ss LTaxis, et art. 1 al. 1 RTaxis), et en particulier l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé en qualité d'indépendant (art. 9 al. 1 let. a et art. 10 LTaxis).

Conformément à l'art. 10 al. 1 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé est strictement personnelle et intransmissible. Elle est délivrée à une personne physique lorsqu'elle est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi (let. a), qu'elle dispose d'une adresse professionnelle fixe dans le canton de Genève à laquelle elle peut être atteinte, notamment par téléphone ou par le biais de la centrale à laquelle elle est affiliée (let. b), qu'elle justifie de sa solvabilité et de son affiliation à une caisse de compensation (let. c), qu'elle est propriétaire ou preneur de leasing d'un véhicule répondant à certaines exigences, immatriculé à son nom dans le canton de Genève (let. d) et qu'elle dispose d'une place de stationnement privée pour garer le taxi, en dehors des périodes de circulation (let. e). L'exploitant doit conduire personnellement et de manière

effective son véhicule et peut le mettre à disposition d'autres chauffeurs à certaines conditions. Il n'est pas autorisé à le mettre à disposition d'un tiers pour l'exercice d'une autre activité professionnelle, quelle qu'elle soit (art. 10 al. 3 LTaxis).

En l'espèce, la demande d'accès à une liste répertoriant les titulaires d'une autorisation d'exploiter un taxi de service privé porte ainsi sur une tâche publique du Scm. Au vu des conditions d'octroi de ladite autorisation, les données demandées par le recourant, à savoir les noms, prénoms, adresses postales et numéros de téléphone des détenteurs, numéros de plaque et date d'octroi de l'autorisation sont des données en possession du Scm dans le cadre de l'accomplissement de sa tâche publique d'octroi de ladite autorisation d'exploiter conformément à la LTaxis.

- 4) Le Scm soutient, principalement, que la liste des titulaires des autorisations d'exploiter des taxis de service privé ne peut être fournie au recourant, détenteur de permis de taxis de service public, au motif que cette liste lui procurerait un avantage indu au sens de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD. L'accès à une telle liste mettrait le recourant au bénéfice d'informations sur ses concurrents, auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses, puisque les coordonnées des chauffeurs de taxi de service privé ne figuraient pas, pour la grande majorité d'entre eux, dans des registres publics tels que le RC. Aucune autre exception de l'art. 26 LIPAD n'est invoquée par l'autorité intimée.

a. Selon l'art. 24 al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD. Ce droit individuel d'accès aux documents détenus par les autorités genevoises n'est pas absolu. Il est soumis aux restrictions prévues à l'art. 26 LIPAD. Les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès institué par la LIPAD (art. 26 al. 1 LIPAD). Les exceptions de l'art. 26 LIPAD sont des clauses de sauvegarde suffisantes pour les informations qui ne doivent pas être portées à la connaissance du public. Elles ont notamment pour but de veiller au respect de la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions. Leur application implique une juste pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7691 et 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9680 ss et 9697).

b. Est, au regard de l'art. 26 al. 2 LIPAD, notamment soustrait au droit d'accès institué par la LIPAD, le document dont l'accès est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (let. f) ou porter atteinte à la sphère privée ou familiale (let. g). La première de ces deux exceptions renvoie à l'art. 39 al. 9 LIPAD. Selon cette disposition, la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement

(let. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (let. b). L'art. 13 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) détaille l'une des composantes du droit au respect de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst., dont le champ d'application matériel concorde largement avec celui de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101). L'art. 13 al. 2 Cst. prémunit l'individu contre l'emploi abusif de données qui le concernent et qui ne sont pas accessibles au public (ATF 137 I 167 consid. 3.2).

S'agissant de l'exercice de l'activité de chauffeurs de taxi, l'art. 34 LTaxis fixe les obligations de ceux-ci, qu'il s'agisse de taxis de service public ou de service privé. Ils doivent en tout temps pouvoir présenter leur carte professionnelle et s'identifier auprès des clients (art. 34 al. 2 LTaxis). Ils remettent d'office à leur client, chaque fois qu'ils encaissent le prix d'une course, une quittance comportant, outre le prix, le numéro d'immatriculation du véhicule, l'adresse et le numéro d'appel téléphonique de la centrale ou de l'entreprise à laquelle le véhicule appartient ou un numéro de téléphone personnel si le chauffeur est indépendant et sans centrale (art. 34 al. 4 LTaxis). La carte professionnelle de chauffeur de taxi est strictement personnelle et intransmissible (art. 6 al. 2 LTaxis). Elle confère au chauffeur de taxi le droit d'exercer son activité, notamment comme chauffeur de taxi indépendant (art. 6 al. 1 LTaxis).

En l'espèce, l'autorité intimée ne soulève aucune des deux exceptions susmentionnées des let. f et g de l'art. 26 al. 2 LIPAD. Bien que la liste sollicitée par le recourant porte sur des données personnelles des chauffeurs de taxi (à savoir en l'espèce les noms, prénoms, adresses, numéros de téléphone des détenteurs de taxis, ainsi que les numéros de plaque et la date d'octroi de l'autorisation d'exploiter un taxi), l'art. 34 LTaxis oblige, sous la réserve suivante relative au numéro de téléphone privé, les chauffeurs de taxi à les dévoiler en tout temps à leur client, à l'exclusion de leur adresse privée et de la date de l'octroi de leur autorisation d'exploiter un taxi. Cette dernière donnée ne se confond pas avec celle de l'établissement de la carte professionnelle, qui en est une exigence préalable nécessaire mais distincte (art. 6 et 10 al. 1 let. a LTaxis). S'agissant du numéro de téléphone, il convient de préciser la nuance suivante découlant de l'art. 34 al. 4 LTaxis. Le numéro de téléphone privé n'est pas une donnée publique au sens de cette disposition. Cette norme vise le numéro de téléphone professionnel du chauffeur de taxi, à savoir principalement celui de la centrale ou de l'entreprise à laquelle le taxi appartient (art. 34 al. 4 LTaxis). Lorsque le chauffeur de taxi est indépendant et sans centrale, alors il doit fournir un numéro de téléphone personnel (art. 34 al. 4 LTaxis). Ce dernier peut, si le chauffeur le souhaite et le communique au Scm, se confondre alors avec son numéro de téléphone privé. Ce n'est que dans ces seules conditions que le numéro de

téléphone privé du chauffeur de taxi peut devenir une donnée publique. Quant à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi, cette donnée est publique de fait ; elle ressort en outre de la carte professionnelle que doit présenter en tout temps le chauffeur de taxi. Ainsi, sous la réserve précitée relative au numéro de téléphone privé, le fait de rendre public les noms, prénoms, adresse professionnelle, numéro de téléphone professionnel et numéro de plaque des personnes exerçant la profession de chauffeur de taxi ne constitue pas une violation de la protection des données personnelles de ceux-ci, ni a fortiori de leur sphère privée. Quant à la communication de leur adresse privée et de la date de l'octroi de leur autorisation d'exploiter un taxi, elle doit être refusée en raison de la pesée des intérêts en présence pour les motifs indiqués ci-dessous. Il en va de même du numéro de téléphone privé, sous la réserve susmentionnée.

c. Est également, en vertu de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD, soustrait au droit d'accès institué par la LIPAD, le document dont l'accès est propre à révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses. Selon la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif reprise par la chambre de céans, le concurrent visé par cette disposition ne constitue qu'un exemple de tiers obtenant un avantage indu. C'est la nature des informations contenues dans les documents dont la transmission est requise qui est déterminante (ATA/180/2009 du 7 avril 2009 consid. 5 et 6 ; ATA/134/2007 du 20 mars 2007 consid. 7b). En outre, ce qui est décisif dans l'application de la LIPAD, c'est le contenu même de l'information sollicitée et non la qualité du requérant (ATA/805/2012 du 27 novembre 2012 consid. 3e ; ATA/621/2005 du 20 septembre 2005 consid. 3c).

En l'espèce, les données sollicitées par le recourant, à l'exception de l'adresse privée et de la date de l'octroi de l'autorisation d'exploiter un taxi, et sous la réserve précitée relative au numéro de téléphone privé, sont, comme expliqué ci-dessus, publiques en raison des obligations imposées par l'art. 34 LTaxis aux chauffeurs de taxi. Leur contenu ne saurait ainsi procurer un avantage indu à l'intéressé, et ce indépendamment de son éventuelle qualité de concurrent ou d'usager.

Par contre, les informations relatives aux adresses privées et à la date d'octroi de l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé ne sont pas accessibles au public en vertu d'une loi ou d'un règlement. Il en va de même du numéro de téléphone privé, sous la réserve y relative susmentionnée. Ces informations ne sont ainsi pas accessibles suivant le cours ordinaire des choses, de sorte que leur communication est subordonnée à une pesée des intérêts entre l'intérêt privé des chauffeurs de taxi de service privé à ne pas voir leurs données personnelles dévoilées à des tiers et l'intérêt privé du requérant à les obtenir. En l'espèce, la pesée des intérêts sur ces deux types de données penche en faveur de

la protection des données personnelles des chauffeurs de taxi de service privé, dans la mesure où l'intérêt invoqué par le recourant, consistant à assurer la circulation des informations au sein de cette catégorie de chauffeurs de taxi, peut être satisfait par la communication des données publiques précitées. Au vu de la nature publique des informations concernant les noms, prénoms, adresse professionnelle, numéro d'immatriculation et numéro de téléphone professionnel des chauffeurs de taxi, l'exception de l'art. 26 al. 2 let. j LIPAD ne s'oppose pas à leur communication à un tiers, quelle que soit la qualité de ce dernier.

5) Le Scm s'oppose également à la fourniture de la liste litigieuse au motif que sa confection entraîne un travail manifestement disproportionné au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD.

a. Selon l'art. 26 al. 5 LIPAD, l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné. Cette exception a trait à l'intérêt public prépondérant au bon fonctionnement des institutions ainsi que, le cas échéant, à l'interdiction générale de l'abus de droit. Les institutions doivent avoir la possibilité de refuser l'accès à des documents dont la collecte ou la recherche entraînerait un travail manifestement disproportionné. L'invocation de ce motif de refus ne se conçoit que restrictivement au regard du principe de transparence instauré par la LIPAD. Elle suppose une mise en balance des intérêts en présence et peut dès lors, à ce titre exceptionnel, justifier que l'intérêt du requérant à obtenir le document considéré soit pris en compte et, en conséquence, que le requérant soit invité à en faire état et à en justifier, en dérogation au principe ancré à l'art. 24 al. 1 LIPAD (MGC 45/VIII 7699). En effet, la demande d'accès n'a pas à être motivée (art. 28 al. 1 phr. 2 LIPAD). Il y a en outre lieu de rappeler que la LIPAD a fixé aux institutions qui y sont soumises un délai de deux ans échu le 1<sup>er</sup> mars 2004 pour adopter et mettre en œuvre des systèmes de classement de l'information et des documents qu'elles détiennent, qui soient adaptés aux exigences de la LIPAD (art. 68 al. 1 LIPAD).

b. Selon la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif, un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux pour les années 1992 à 1999 et sur cinq classeurs fédéraux pour les années 2000 à 2002, détenus par l'autorité de surveillance des offices de poursuites et de faillites, était un travail considérable au vu de l'importance et de la masse desdits documents (ATA/231/2006 du 2 mai 2006 consid. 5). En revanche, un travail visant la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, estimé à une durée de six heures, ne pouvait être qualifié de considérable et encore moins de disproportionné, aucune autre solution n'étant offerte au recourant (ATA/307/2008 du 10 juin 2008 consid. 5). Dans l'ATA/564/2008 du 4 novembre 2008, cité par l'autorité intimée, l'ancien Tribunal administratif a considéré que la recherche des subventions

versées à une association entre 1988 et 2007 était manifestement disproportionnée au vu de l'étendue de la période visée et du fait que la recherche et le classement des documents demandés n'étaient pas couverts par les obligations instaurées par la LIPAD, les nouveaux systèmes de classement, rendus obligatoires par la LIPAD, ne concernant pas les documents antérieurs à leur mise en œuvre (consid. 15d).

c. En l'espèce, la liste fournie par le Scm au recourant le 16 janvier 2012 a représenté un travail d'une douzaine d'heures, suivant la lettre accompagnant la remise de ladite liste, la décision litigieuse du 22 juin 2012, la réponse du Scm du 13 août 2012 et les déclarations du directeur du Scm à l'audience du 29 octobre 2012, voire tout au plus d'une vingtaine d'heures suivant les déclarations du chef de secteur concerné lors du transport sur place du 5 février 2014. Cette liste comportait les noms, prénoms, adresses postales et numéros de téléphone de 399 chauffeurs de taxi de service public et portait sur une période s'étendant entre 2005 et 2011, soit après l'échéance du délai imparti aux autorités afin d'adapter leur système de classement de l'information et des documents aux exigences de la LIPAD. Suivant les déclarations du directeur du Scm lors de l'audience du 29 octobre 2012, les données sollicitées pour les chauffeurs de taxi de service privé se trouvent dans le système informatique SICAP. Le chef de secteur du Scm a déclaré, lors du transport sur place du 5 février 2014 et après explication sur les données informatiques des détenteurs de taxis de service public, que le volume de travail pour l'élaboration de la liste des détenteurs de taxis de service privé, contenant les données similaires à la liste relative aux taxis de service public, ne serait pas différent à celui fourni pour établir cette dernière liste. Au vu de ces éléments et du fait qu'il existe environ 220 chauffeurs de taxi de service privé, on peut estimer l'établissement de la liste concernant ces derniers à une journée de huit heures de travail, soit environ la moitié de la durée moyenne pour l'élaboration de la liste fournie le 16 janvier 2012 correspondant à environ 400 chauffeurs de taxi. Cette estimation rejoint par ailleurs celle du Scm au sujet de la liste des 410 détenteurs de taxis de service public actifs avant 2005 et de la liste des 220 détenteurs de taxis de service privé, s'élevant à une vingtaine d'heures de travail.

Une telle contribution du Scm à son devoir d'assurer la transparence de l'exécution de ses tâches publiques n'est pas susceptible d'entraver le fonctionnement de son service, ce d'autant moins qu'il se prévaut, pour refuser l'accès au document, de la vétusté de son outil informatique, plus de cinq ans après l'échéance du délai fixé par la LIPAD pour adapter les systèmes de classement aux exigences de cette loi. La confection de ladite liste ne peut ainsi être considérée manifestement disproportionnée au sens de l'exception prévue à l'art. 26 al. 5 LIPAD. De plus, admettre, dans ces circonstances, une telle exception reviendrait à permettre au Scm de se prévaloir de son non-respect de l'obligation prévue à l'art. 68 al. 1 LIPAD pour refuser l'accès à un document

soumis à la LIPAD et de retarder ainsi l'application de cette loi. Par conséquent, faute de travail manifestement disproportionné à la charge du Scom, celui-ci ne peut pas s'opposer à la transmission de la liste des détenteurs de taxis de service privé sur la base de l'exception prévue à l'art. 26 al. 5 LIPAD.

- 6) Au vu de ce qui précède, le recours sera admis en ce qui concerne la liste complète des titulaires d'une autorisation d'exploiter un taxi de service privé, actuellement en exercice, qui comporte leurs noms, prénoms, adresses professionnelles, numéros de plaque et numéros de téléphone professionnels, à l'exclusion des données visant leurs adresses privées, la date d'octroi de leurs autorisations d'exploiter un taxi ainsi que leurs numéros de téléphone privés sous la réserve précitée y relative. Le refus du Scom du 22 juin 2012 sera donc annulé, sous réserve de ces trois dernières données. En raison du caractère public des informations susmentionnées prévu dans la loi, la transmission de la liste précitée ne compromet pas les intérêts des chauffeurs de taxi de service privé, de sorte qu'il n'y a pas lieu, dans le cas d'espèce, de les consulter avant d'autoriser l'accès à ladite liste, ni en conséquence de les appeler en cause (art. 71 LPA).

Le Scom est dès lors invité à remettre au recourant, dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois suivant la notification du présent arrêt, la liste complète des titulaires d'une autorisation d'exploiter un taxi de service privé, actuellement en exercice, qui comporte leurs noms, prénoms, adresses professionnelles, numéros de plaque et numéros de téléphone professionnels, à l'exclusion des données visant leurs adresses privées, la date d'octroi de leurs autorisations d'exploiter un taxi ainsi que leurs numéros de téléphone privés sous la réserve y relative précitée.

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au recourant, dans la mesure où il n'expose pas de frais pour sa défense, qu'il a assurée lui-même (art. 87 al. 2 LPA).

### **PAR CES MOTIFS**

### **LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

#### **à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 29 juin 2012 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision du service du commerce du 22 juin 2012 ;

#### **au fond :**

l'admet partiellement ;



annule partiellement la décision du service du commerce du 22 juin 2012 ;

invite le service du commerce à remettre à Monsieur A\_\_\_\_\_, dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois suivant la notification du présent arrêt, la liste complète des titulaires d'une autorisation d'exploiter un taxi de service privé, actuellement en exercice, qui comporte leurs noms, prénoms, adresses professionnelles, numéros de plaque et numéros de téléphone professionnels ;

l'y condamne en tant que de besoin ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni 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 ;

communique le présent arrêt à Monsieur A\_\_\_\_\_, au service du commerce, ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Junod, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen et M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siegeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :