

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1222/2014-TAXIS

ATA/50/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 janvier 2017

2^{ème} section

dans la cause

SOCIÉTÉ A _____

et

Monsieur B _____

représentés par Me Thierry Ador, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

- 1) La Société A_____ est une société coopérative sise à Genève et inscrite au registre du commerce (ci-après : RC) de ce canton depuis le 1^{er} décembre 1958. Elle regroupe des chauffeurs de taxi détenteurs du permis de service public et a pour but de favoriser les intérêts économiques de ses membres, améliorer les services à la clientèle, ainsi que les conditions de travail des sociétaires.
- 2) Monsieur B_____, né le _____ 1957, domicilié à Genève, est chauffeur de taxi professionnel et dispose d'une carte professionnelle de dirigeant d'entreprise depuis le 6 mars 2008.
- 3) C_____ Sàrl (ci-après : C_____) est une société à responsabilité limitée sise à Genève et inscrite au RC de ce canton depuis le 21 décembre 2005. Elle a pour but notamment la location de taxis et de permis permettant d'exercer le métier avec un usage accru du domaine public.

Après sa création en 2005, C_____ a repris l'entreprise individuelle de M. B_____, de même que son autorisation d'exploiter une entreprise de taxis de service public. C_____ est ainsi devenue détentrice de trois permis de service public.

C_____ a acquis un quatrième permis de service public en décembre 2008 et a déposé une requête, en février 2009, pour pouvoir bénéficier d'un cinquième.

Depuis le 7 mai 2014, M. B_____ est l'associé gérant de la société C_____.

- 4) Le 19 mai 2010, le Conseil d'État, se fondant sur les art. 21 al. 6 et 22 al. 4 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), entrée en vigueur le 15 mai 2005, ainsi que sur le préavis donné par les milieux professionnels, a arrêté la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public, ainsi que le montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un permis de service public à CHF 82'500.-.
- 5) Le 20 juillet 2010, l'association de défense des intérêts des chauffeurs de taxis, son président, ainsi que six membres, tous chauffeurs de taxis à Genève, ont déposé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral (ci-après : le TF) contre l'arrêté précité.
- 6) Par arrêt du 18 juin 2011 (2C_609/2010), le TF a admis le recours et annulé l'arrêté du 19 mai 2010 du Conseil d'État. Les critères de fixation - notamment la fourchette du montant de la taxe - et les modalités de perception ne figuraient pas

dans la loi. Il s'ensuivait que l'arrêté ne reposait pas sur une base légale formelle suffisante. Par ailleurs, le TF a considéré que la perception de la taxe unique ne pouvait se fonder que sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, qui fixait son montant à CHF 40'000.-.

- 7) Suite à l'arrêt du TF, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a statué dans deux causes ayant pour objet respectivement la réduction du montant de la taxe unique à CHF 40'000.- (ATA/378/2012 du 12 juin 2012) et le remboursement du trop-perçu de CHF 42'500.- sur la taxe unique précédemment fixée à CHF 82'500.- (ATA/379/2012 du 12 juin 2012).

Dans ces deux arrêts, la chambre administrative a relevé que, étant dépourvu de base légale ab initio, l'arrêté du 19 mai 2010 était vicié de telle manière qu'il ne pouvait en aucune manière constituer une cause valable de perception du montant de CHF 82'500.-, cela de son adoption à son annulation.

En conséquence, le service du commerce (ci-après : Scom) devait, dans le cas traité dans l'ATA/378/2012 précité, délivrer au recourant l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant contre versement d'une taxe unique de CHF 40'000.- et, dans celui traité dans l'ATA/379/2012 précité, restituer le montant de CHF 42'500.-, perçu dans le cadre de la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant, avec intérêt à 5 % dès le 9 mai 2011.

Ces arrêts n'ont pas fait l'objet de recours, de sorte qu'ils sont entrés en force.

- 8) Le 26 juillet 2012, l'ancien département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (ci-après : DARES) dont dépendait le Scom, rattaché depuis le 11 décembre 2013 au département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE ou le département), a publié un communiqué de presse.

Le DARES prenait acte des décisions de la chambre administrative. Le département procéderait par le biais du « Fonds Taxis » au remboursement du trop-perçu auprès des chauffeurs ayant acquis un permis de service public sous l'égide de l'arrêté du 19 mai 2010. Ce fonds, géré par le DARES et alimenté par les taxes versées par les chauffeurs pour l'obtention d'un permis de service public, visait à améliorer les conditions sociales de la profession de taxi et à réguler le nombre de permis. Il permettait notamment de verser un montant compensatoire aux chauffeurs quittant la profession.

- 9) Le 12 septembre 2012, la commission consultative instituée par la LTaxis, soit pour elle, la sous-commission Taxis, a tenu une séance de travail à laquelle le

DARES et les représentants des milieux professionnels, dont M. B_____, ont participé.

Selon le point 11 du procès-verbal de cette séance, M. B_____ s'était opposé au remboursement des montants versés en trop par les chauffeurs, par le biais du « Fonds Taxis ».

- 10) Le 28 novembre 2012, la sous-commission Taxis a tenu une nouvelle séance de travail à laquelle le DARES et les représentants des milieux professionnels, dont M. B_____, ont également participé.

Selon le point 12 du procès-verbal de cette séance, le fonds n'étant constitué que de montants versés par les chauffeurs acquérant des permis de service public, il était conforme à la loi que le trop versé soit restitué en prélèvement des montants détenus par ce même fonds. Les chauffeurs ayant quitté la profession étaient protégés dans leur bonne foi, empêchant l'État de leur demander de reverser le montant du trop-perçu.

- 11) Le 21 janvier 2014, sous la plume de leur avocat, la A_____ et M. B_____ ont écrit au Scm.

Ils souhaitent connaître le nombre exact de chauffeurs de taxi s'étant vus rembourser un trop-perçu, obtenir un décompte des sommes décaissées du « Fonds Taxis » aux fins de remboursement du trop-perçu, les dates des décaissements, de même que le montant total que ces décaissements représentaient. Enfin, ils priaient le Scm de leur indiquer, d'une part, l'état du « Fonds Taxis » avant les remboursements du trop-perçu et, d'autre part, son état à ce jour.

Selon la loi, le « Fonds Taxis » était financé par la taxe unique payée en contrepartie de la délivrance d'un permis de service public et avait pour destination exclusive l'amélioration des conditions sociales de la profession de taxi et la régulation du nombre de permis. Or, en l'espèce, le DARES n'avait pas utilisé le « Fonds Taxis » pour améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi ou pour réguler le nombre de permis.

Les chauffeurs de taxi ayant reçu un remboursement n'avaient pas vu leurs conditions sociales s'améliorer en raison dudit remboursement, puisqu'ils n'étaient pas tenus, au regard de la loi et de la jurisprudence, de s'acquitter d'une taxe supérieure à CHF 40'000.-.

Le remboursement du trop-perçu par le biais du « Fonds Taxis » avait eu pour conséquence déplorable un appauvrissement conséquent dudit fonds, sans contrepartie pour les chauffeurs de taxi en termes d'amélioration des conditions sociales de leur profession ou d'une meilleure régulation du nombre de permis. L'appauvrissement du « Fonds Taxis » allait à l'encontre de l'objectif de régulation

du nombre de permis, puisqu'il y avait moins d'argent à disposition pour réduire le nombre de permis de service public par le biais d'incitations financières.

En remboursant le trop-perçu à même le « Fonds Taxis », l'État avait voulu se replacer dans le cadre de la légalité et réparer les conséquences d'une erreur dont il avait l'entière paternité. Les deniers du « Fonds Taxis » ne pouvaient pas être employés pour financer le « rétropédalage juridique » et réparer les conséquences d'erreurs administratives, aussi embarrassantes soient-elles pour les pouvoirs publics.

L'utilisation du « Fonds Taxis » pour rembourser le trop-perçu auprès des chauffeurs de taxi ayant acquis un permis de service public sous l'égide de l'arrêté du 19 mai 2010 constituait un acte matériel illicite. Ainsi, la A_____ et M. B_____ demandaient au Scm de constater le caractère illicite dudit acte matériel et d'en éliminer les conséquences.

- 12) Le 17 mars 2014, après réception du courrier du 21 janvier 2014 transmis par le Scm, le département, soit pour lui la direction générale des affaires économiques (ci-après : DGAE), s'est déterminé, tout en précisant que sa réponse ne constituait pas une décision.

La A_____ et M. B_____ n'avaient pas d'intérêt digne de protection à obtenir une décision constatant le caractère illicite du remboursement. En effet, leurs droits et obligations n'étaient pas touchés. Le droit de percevoir le montant compensatoire prévu par la loi ne naissait qu'au moment de quitter la profession. Le « Fonds Taxis » était suffisamment doté et le resterait, même après le remboursement du trop-perçu.

Sur le fond, le remboursement du trop-perçu ne saurait être qualifié d'acte illicite. En effet, le « Fonds Taxis » contenait, en raison du trop-perçu, des sommes qu'il ne devait pas comporter. De ce fait, le « Fonds Taxis » devait être utilisé pour effectuer ce remboursement. Ce faisant, la situation quo ante avait été rétablie, le « Fonds Taxis » ne contenant désormais plus que les sommes qu'il aurait dû contenir si l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010 n'avait pas été adopté.

De plus, aucun chauffeur de taxi actuellement en activité n'avait été lésé, puisque le droit à percevoir le montant compensatoire ne naissait qu'au moment de quitter la profession. Le « Fonds Taxis » continuait à être suffisamment doté au sens de la loi pour assurer le paiement des montants compensatoires futurs. En effet, et conformément au RTaxis, le « Fonds Taxis », même après le remboursement du trop-perçu, continuait à être doté d'un capital largement supérieur à CHF 120'000.-, soit la valeur d'annulation de trois permis de service public. De ce fait, le remboursement n'avait pas créé de dommage.

Le remboursement n'avait en rien modifié le but du « Fonds Taxis », qui continuait à être affecté aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et la régulation du nombre de permis. De plus, les chauffeurs qui avaient été remboursés constituaient des personnes ayant quitté la profession et ceux-ci avaient vu leurs conditions financières (et sociales) améliorées, puisqu'un montant indûment perçu leur avait été restitué.

Enfin, le département a fourni les informations demandées dans le courrier du 21 janvier 2014.

- 13) Par acte du 30 avril 2014, la A_____ et M. B_____, sous la plume de leur conseil, ont interjeté recours auprès de la chambre administrative contre le courrier du département du 17 mars 2014 et ont conclu principalement à l'annulation des décisions énoncées dans ce dernier et à ce qu'il soit constaté qu'ils ont un intérêt digne de protection et qu'ils ont ainsi le droit d'exiger de la DGAE, ou de toute autre autorité compétente, qu'elle rende une décision constatant le caractère illicite de l'appauvrissement du « Fonds Taxis » et élimine les conséquences de celui-ci. Subsidiairement, ils ont conclu à ce qu'il soit constaté que la DGAE refuse sans droit de statuer sur leur demande de rendre une décision constatant le caractère illicite de l'appauvrissement du « Fonds Taxis » et éliminant celui-ci. La cause devait être ainsi renvoyée à la DGAE, ou à toute autre autorité compétente, afin qu'elle rende une décision dans le sens des considérants. Les conclusions étaient prises « sous suite de frais et dépens ».

Les dispositions de la LTaxis et du RTaxis précisait clairement que les bénéficiaires du « Fonds Taxis » étaient les chauffeurs de taxi détenteurs d'un permis de service public, y compris ceux en activité. La A_____, regroupant des chauffeurs de taxi titulaires de permis de service public, et M. B_____, titulaire de quatre permis de service public par le biais de sa société C_____, figuraient dès lors parmi les bénéficiaires du « Fonds Taxis ». Par ailleurs et dans la mesure où le rapport entre les bénéficiaires du « Fonds Taxis » (les chauffeurs de taxi titulaires d'un permis de service public) et le gestionnaire du « Fonds Taxis » (le Scm) était assimilable à un mandat, les bénéficiaires du « Fonds Taxis » possédaient un intérêt digne de protection.

De la même façon, ils possédaient un intérêt de fait à ce que la capacité financière du « Fonds Taxis » soit préservée, de manière à ce que celui-ci disposât de ressources suffisantes pour remplir adéquatement sa mission, soit améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeurs de taxi et réguler le nombre de permis. De plus, de par leur profession, ils étaient directement concernés par l'amélioration des conditions sociales de la profession et par la régulation adéquate du nombre de permis de service public. Enfin, le « Fonds Taxis » avait également pour objectif d'améliorer les conditions sociales de la profession et de réguler adéquatement le nombre de permis. Or, cette mission était minée par l'appauvrissement d'envergure que le « Fonds Taxis » avait subi.

Tous les versements effectués par le biais du « Fonds Taxis » d'un montant compensatoire excédant CHF 40'000.- effectués entre l'adoption de l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010 et son annulation étaient illicites. Contrairement à ce que pensait le département, ces remboursements avaient appauvri le « Fonds Taxis ». Il était dès lors faux d'affirmer que le département avait rétabli la situation quo ante. De plus, les remboursements du trop-perçu ne pouvaient pas avoir pour fondement juridique l'enrichissement illégitime du « Fonds Taxis ». C'était plutôt la responsabilité pour actes illicites du Scom, gestionnaire du fonds, qui constituait la source de l'obligation de rembourser le trop-perçu. Le Scom avait ainsi violé le cadre de sa mission de gestionnaire du « Fonds Taxis » telle qu'elle était définie dans la législation applicable, de même que son obligation de loyauté/fidélité. En se servant des deniers du « Fonds Taxis » pour réparer les conséquences de ses actes illicites, le Scom avait violé la loi.

Enfin, dans la mesure où ils disposaient d'un intérêt digne de protection, le département aurait dû statuer. Ce refus devait être assimilé à une décision susceptible de recours.

- 14) Le 17 juin 2014, le département a conclu, principalement, à ce que le recours de la A_____ et de M. B_____ soit déclaré irrecevable, subsidiairement à son rejet, le tout « sous suite de frais ».

Le département ne s'était pas rendu coupable d'un déni de justice. Il avait répondu au courrier des intéressés du 21 janvier 2014 et avait clairement exposé les raisons pour lesquelles une décision formelle ne pouvait être rendue. Enfin et même si par impossible la chambre administrative estimait la position du département incorrecte, celle-ci pourrait considérer la lettre du 17 mars 2014 comme une décision, contenant les raisons pour lesquelles la demande des intéressés n'avait pas été suivie d'effets par le département. La chambre administrative devait alors constater que le recours pour déni de justice était mal fondé et que le refus du département de considérer le remboursement du trop-perçu comme un acte illicite était justifié.

En effet, la décision consistant à rembourser le trop-perçu était conforme à l'obligation de l'État de maintenir la substance du « Fonds Taxis ». De plus, le capital de base devait être en tout temps conservé dans le « Fonds Taxis » et devait représenter au moins la valeur d'annulation de trois permis de service public, soit CHF 120'000.-, ce qui était largement le cas en l'espèce.

Dans la mesure où les chauffeurs en activité n'avaient qu'une prétention future à recevoir le montant compensatoire, ils n'avaient subi aucun dommage. Personne n'avait été lésé par le remboursement.

Enfin, le remboursement n'avait en rien modifié le but du « Fonds Taxis » qui continuait à être affecté à l'amélioration des conditions sociales de la

profession de chauffeur de taxi et à la régulation du nombre de permis. Les chauffeurs qui avaient été remboursés avaient vu leurs conditions financières et sociales améliorées, puisqu'un montant indûment perçu leur avait été restitué.

La décision de ne pas rechercher les chauffeurs de taxi ayant perçu un montant compensatoire de CHF 82'500.- au lieu de CHF 40'000.- était également correcte, les conditions posées par la doctrine et la jurisprudence à une telle révocation n'étant pas remplies.

À l'appui de son écriture, le département a versé diverses pièces à la procédure, dont l'avis de droit du Professeur François BELLANGER du 19 novembre 2012, lequel se prononçait sur les conséquences de l'annulation de l'arrêté du Conseil d'État du 19 mai 2010 par le TF.

- 15) Le 25 août 2014, la A_____ et M. B_____ ont répliqué persistant dans leurs précédentes conclusions.

Le « Fonds Taxis » s'étant appauvri de CHF 2'465'000.-, cela minait la capacité du « Fonds Taxis » d'engager des actions de régulation visant à diminuer le nombre de permis de service public. Les milieux professionnels avaient demandé à plusieurs reprises au département de réduire le nombre de permis de service public de neuf cents à huit cent trente, de sorte qu'un capital de CHF 2'800'000.- dans le « Fonds Taxis » serait nécessaire pour financer cette réduction. Par ailleurs, le capital de base de CHF 120'000.- représentait un seuil minimal ne dispensant pas le Scm de ses obligations de gérer le « Fonds Taxis » avec diligence, conformément aux buts du « Fonds Taxis ».

- 16) Le 26 septembre 2014, le département a renoncé à dupliquer, tout en persistant dans les termes de sa réponse du 17 juin 2014.

- 17) Par arrêt rendu le 25 novembre 2014 (ATA/932/2014), la chambre administrative a déclaré irrecevable le recours interjeté le 30 avril 2014 par la A_____ et M. B_____ contre le courrier du DSE du 17 mars 2014, faute d'intérêt digne de protection de ceux-là, et a mis à leur charge, conjointement et solidairement, un émolument de CHF 500.-, tout en laissant ouverte les autres questions relatives à la qualité pour recourir.

- 18) Par acte du 20 janvier 2015, la société et M. B_____ ont interjeté un recours de droit public auprès du TF contre l'arrêt précité, concluant à ce que leur qualité pour agir soit constatée, de même que la recevabilité de leur recours interjeté le 30 avril 2014 auprès de la chambre administrative. La cause devait être renvoyée à la juridiction cantonale.

- 19) Par arrêt du 13 janvier 2016 (2C_68/2015), le TF a admis le recours de la société et de M. B_____ et a renvoyé la cause à la chambre administrative pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La chambre administrative avait violé le droit fédéral en déclarant le recours des intéressés irrecevable pour défaut d'intérêt digne de protection. Le destinataire qui requérait une décision et qui se la voyait refuser avait un intérêt digne de protection à contester ce refus sous l'angle du déni de justice, dès lors que, sur le fond, la cause pourrait faire l'objet d'un recours en matière de droit public. En application du principe de l'unité de la procédure que concrétisait l'art. 111 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la société et M. B. _____ étaient non seulement en droit de contester l'arrêt d'irrecevabilité de la chambre administrative devant le TF, mais celle-ci ne pouvait refuser d'entrer en matière pour défaut d'intérêt digne de protection sur le recours dirigé contre le refus du département de rendre une décision constatatoire.

- 20) Par courrier du 28 janvier 2016, la chambre administrative a octroyé un délai au 29 février 2016 à toutes les parties pour déposer une éventuelle détermination complémentaire.
- 21) Le 25 février 2016, la société et M. B. _____ ont déposé leurs observations et persisté dans leurs conclusions, prises « sous suite de frais et dépens ».

L'affirmation suivant laquelle leurs intérêts ou ceux des chauffeurs de taxi membres de la A. _____ n'étaient pas atteints directement et concrètement par les remboursements du trop-perçu parce que le droit au montant compensatoire ne naissait qu'au moment où un chauffeur de taxi mettait fin à son activité reposait sur la prémisse fautive et arbitraire que le « Fonds Taxi » avait pour seule vocation de payer des montants compensatoires aux chauffeurs de taxi qui quittaient la profession. Or, ce n'était pas le cas. Le fond était également destiné à réguler le nombre de permis de service public. Enfin, tant le prélèvement que l'affectation de la taxe unique, dont le « Fonds Taxi », n'avaient pas pour seule fin de constituer un petit capital de retraite en faveur des chauffeurs de taxi. Ils visaient également à améliorer les conditions sociales des chauffeurs de taxi et à encourager les chauffeurs de taxi à abandonner leur métier, de manière à réaliser une rotation. Si le DSE rendait des décisions constatant le caractère illicite de l'appauvrissement du « Fonds Taxi » et éliminant les conséquences de cet appauvrissement, c'était la capacité du « Fonds Taxi » d'accomplir sa mission de réguler le nombre de permis de service public qui s'en trouverait d'autant renforcée, ce qui servirait l'intérêt direct, immédiat et actuel des chauffeurs de taxi.

- 22) Le 29 février 2016, le département a confirmé ses conclusions prises le 17 juin 2014.
- 23) Le 7 mars 2016, la cause a été gardée à juger.

- 24) Par courrier du 9 mars 2016, le département a demandé à la chambre administrative d'écartier les dernières pièces produites à l'appui des écritures du 25 février 2016, dès lors qu'ils s'agissaient de pièces nouvelles et postérieures au litige.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous ces angles (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) Dans son arrêt du 13 janvier 2016, le TF a considéré que la chambre administrative avait violé le droit fédéral en déclarant le recours des intéressés irrecevable pour défaut d'intérêt digne de protection et a renvoyé la cause à la juridiction cantonale, afin qu'elle statue dans le sens des considérants.

Partant, la qualité pour recourir leur sera reconnue et le recours sera déclaré recevable sous cet angle également.

- 3) Le 30 avril 2014, les recourants ont interjeté recours contre le courrier du 17 mars 2014 du département. Dans ses observations du 17 juin 2014, ce dernier a invité la chambre de céans à considérer cette lettre comme une décision, dès lors qu'elle est explicite sur les raisons ayant motivé le rejet de la demande des intéressés. Enfin, dans son arrêt du 13 janvier 2016, le TF a reconnu que le département a contesté le caractère illicite du remboursement du trop-perçu au moyen du fonds en fournissant aux intéressés les indications matérielles utiles.

Pour ces motifs, il n'est plus contesté à ce stade que le courrier du département du 17 mars 2014, par lequel il refuse la prise d'une décision formelle constatant l'illicéité des remboursements au sens de l'art. 4A LPA, au motif que les recourants ne disposent pas d'un intérêt digne de protection, doit être considéré comme une décision.

- 4) a. Selon l'art. 4A al. 1 LPA, toute personne qui a un intérêt digne de protection, peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations :
- a. s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque ;
 - b. élimine les conséquences d'actes illicites ;
 - c. constate le caractère illicite de tels actes.

L'autorité statue par décision (al. 2).

b. L'art. 4A LPA confère à toute personne ayant un intérêt digne de protection le droit d'exiger que l'autorité compétente pour les actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations statue par décision. L'art. 4A LPA a une teneur similaire à l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), qui a été introduit par le législateur fédéral pour garantir l'accès au juge prévu par l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et par l'art. 6 §. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), avec la nuance suivante. L'art. 25a PA vise uniquement les actes matériels fondés sur le droit public fédéral, alors que l'art. 4A LPA concerne les actes matériels fondés sur le « droit fédéral, cantonal ou communal ».

Le droit d'accès au juge tel que prévu par ces dispositions ne vise pas à créer de nouveaux droits matériels sans fondement légal, mais à accorder une protection procédurale à des droits reconnus (ACEDH H. c. Belgique, du 30 novembre 1987, Série A 127-B, § 41 ss cité dans l'exposé des motifs du Conseil d'État à l'appui du PL 10'253, p. 25, MGC (en ligne), séance 42 du 22 mai 2008 à 17h00 ; ATA/225/2014 du 8 avril 2014 consid. 8 ; ATA/164/2011 du 15 mars 2011 consid. 5 ; ATA/142/2011 du 8 mars 2011 consid. 5). Les art. 25A PA et art. 4A LPA poursuivent ainsi le même but. Ils mettent en œuvre la jurisprudence fédérale, selon laquelle, lorsqu'un acte matériel de l'État viole des droits fondamentaux, les administrés peuvent obtenir une décision de constatation sujette à recours devant une instance juridictionnelle (ATF 128 II 156 et jurisprudence citée ; aussi ATF 133 I 58 ; 133 I 49 ; arrêt du TF 2P.324/2001 du 28 mars 2002 ; ATA/142/2011 précité ; Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [en ligne], exposé des motifs du 5 mai 2008 du Conseil d'État, à l'appui du PL 10'253, disponible sur <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10253.pdf> ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 693 ss).

c. Il s'agit dès lors d'examiner si les recourants peuvent se prévaloir d'un droit qui aurait été violé par le comportement du département lors des remboursements du trop-perçu aux différents chauffeurs de taxi.

5) Il convient de déterminer préalablement le droit applicable.

Conformément à l'art. 20 al. 1 LTaxis, le nombre de permis 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. Ce nombre maximal est déterminé et adapté par le département, sur préavis des milieux professionnels concernés, sur la base de critères objectifs, liés, notamment, aux conditions d'utilisation du domaine public et aux besoins des usagers (art. 20 al. 2 LTaxis).

Pour assurer le maintien du nombre maximal de permis délivrés au point d'équilibre, la loi prévoit le système suivant. Le département ne délivre pas de nouveaux permis de service public tant que le nombre de permis déjà émis est supérieur au nombre fixé (art. 21 al. 1 LTaxis). 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 (art. 21 al. 3 LTaxis). Le permis est délivré contre le paiement d'une taxe unique affectée à un fonds, le « Fonds Taxis », constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis. Le fonds est géré par le département ou par les milieux professionnels dans le cadre d'un contrat de prestation (art. 21 al. 4 LTaxis).

De l'autre côté de la chaîne, le titulaire d'un permis de service public qui cesse son activité remet son permis au département qui procède à son annulation (art. 22 al. 1 LTaxis). L'annulation d'un permis de service public confère à son titulaire le droit de percevoir un montant compensatoire, prélevé du « Fonds Taxis » (art. 22 al. 3 LTaxis), qui est alimenté par la taxe payée par les chauffeurs entrants (art. 21 al. 4 LTaxis). Lorsque les demandes d'annulation des permis de service public représentent des montants compensatoires supérieurs au montant disponible dans le fonds constitué, additionné du montant prévisible, tel que résultant de la liste d'attente prévue à l'art. 21 al. 3 LTaxis, le département - soit pour lui le Scm - établit une liste d'attente selon l'ordre chronologique des demandes et verse les montants compensatoires, sans intérêts, à mesure des disponibilités financières du fonds (art. 22 al. 5 LTaxis et art. 1 al. 1 RTaxis). L'exploitant dispose alors de la faculté, dans l'attente du versement, de restituer immédiatement le permis de service public ou de continuer à exercer les droits qui y sont attachés jusqu'à réception du montant compensatoire (art. 22 al. 5 LTaxis). Le titulaire inscrit sur la liste d'attente au sens de l'al. 5 de cette disposition peut renoncer à l'annulation du permis de service public lorsque le versement du montant compensatoire lui est proposé, au profit des viennent ensuite (art. 22 al. 7 LTaxis et 20 al. 7 RTaxis). Toutefois, s'il renonce à cette annulation par deux fois dans un laps de temps de plus de douze mois, il est biffé de la liste d'attente et ne peut se réinscrire qu'après un délai d'attente de deux ans (art. 20 al. 11 RTaxis).

Le Conseil d'État détermine les modalités de gestion du fonds et fixe le montant de la taxe de manière à ce que, en fonction de la rotation des permis, les détenteurs qui cessent leur activité perçoivent un montant compensatoire au moins égal à CHF 40'000.-. La taxe est égale ou supérieure au montant compensatoire et son montant maximum fixé par le Conseil d'État (art. 21 al. 6 LTaxis).

Selon l'art. 58 al. 5 LTaxis, tant que le nombre de permis de service public déterminé dès la deuxième année après l'entrée en vigueur de la loi n'est pas atteint, le montant compensatoire d'annulation des permis de service public au sens de l'art. 22 al. 3 LTaxis, est fixé à un montant de CHF 40'000.- et la taxe au

sens de l'art. 21 al. 4 LTaxis, à CHF 60'000.-. Dès que le Scom considère que le nombre de permis de service public adéquat est atteint et reste stable, le Conseil d'État fixe le montant de la taxe et du montant compensatoire selon les principes de l'art. 21 al. 6 LTaxis (art. 58 al. 6 LTaxis).

L'art. 21 al. 6 RTaxis prévoit que la taxe pour la délivrance d'un permis de service public peut être fixée à un montant maximum de CHF 200'000.-. Dans un but de prévoyance et afin d'assurer une stabilité du fonds et d'assumer les coûts de sa gestion, il est conservé un capital de base représentant au moins la valeur d'annulation de trois permis de service public (art. 21 al. 7 RTaxis).

- 6) En l'espèce, c'est dans ce contexte, en se fondant sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, que le Conseil d'État a adopté l'arrêté du 19 mai 2010 fixant la taxe unique et le montant compensatoire à CHF 82'500.-.

Cet arrêté a été annulé par le TF (arrêt 2C_609/2010) et la chambre administrative a eu l'occasion de relever que, étant dépourvu de base légale ab initio, l'arrêté du 19 mai 2010 était vicié de telle manière qu'il ne pouvait en aucune manière constituer une cause valable de perception du montant de CHF 82'500.- (p. ex. ATA/300/2015 du 17 février 2015).

C'est pour ces motifs que le département a décidé de rembourser à cinquante-huit chauffeurs de taxi le trop-perçu, soit un total de CHF 2'465'000.- (58 x CHF 42'500.-). Pour ce faire il a prélevé ce montant dans le « Fonds Taxis », soit à l'endroit même où ce montant avait été versé par ces derniers.

L'intimé a ainsi rétabli, sur la base des décisions de justice, la situation quo ante. Ce faisant, le département n'a porté aucune atteinte au droit des chauffeurs de taxi actuellement en service, d'obtenir le montant compensatoire figurant dans le « Fonds Taxis », lorsqu'ils souhaiteront cesser leur activité et rendre leur licence. De même, le but poursuivi par ce dernier, soit améliorer les conditions sociales de la profession de taxi et réguler le nombre de permis, est préservé.

Si par hypothèse un nombre important de chauffeurs de taxi de service public souhaitaient remettre leur permis en même temps et que le « Fonds Taxis » ne serait pas suffisant pour verser les montants compensatoires, l'art. 22 al. 5 LTaxis règle la situation en prévoyant que le département établit une liste d'attente selon l'ordre chronologique des demandes et verse les montants compensatoires, sans intérêts, à mesure des disponibilités financières du fonds. L'exploitant dispose alors de la faculté, dans l'attente du versement, de continuer à exercer les droits qui y sont attachés jusqu'à réception du montant compensatoire.

Ainsi, les chauffeurs, libres de continuer leur profession, sont assurés - de par la loi - de se voir verser le montant compensatoire figurant dans le « Fonds

Taxis », étant relevé que ce dernier doit obligatoirement contenir au minimum la valeur d'annulation de trois permis de service public, ceci afin d'assurer une stabilité du fonds et d'assumer les coûts de sa gestion (art. 21 al. 7 RTaxis).

Les remboursements effectués par prélèvement sur le « Fonds Taxis » n'ont eu aucune conséquence sur ce procédé.

Enfin et dans la mesure où le « Fonds Taxis » s'élève au 31 décembre 2013 à CHF 1'554'513.50, on ne saurait véritablement soutenir - comme le font les recourants - que le « Fonds Taxis » ne pourrait pas remplir sa mission d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis.

En conséquence, la décision du département de procéder au remboursement du trop-perçu par le biais du fonds taxi ne cause aucun dommage aux recourants. Il ne peut être qualifié d'acte illicite.

De plus, les recourants ne peuvent pas faire valoir un intérêt direct, immédiat et actuel eu égard au capital du « Fonds Taxis », puisqu'ils ne pourront former une prétention à recevoir le montant compensatoire issu du « Fonds Taxis » qu'au moment où ils quitteront la profession. En effet, le droit à percevoir le montant ne naît qu'au moment où les chauffeurs de taxi de service public cessent leur activité et remettent leur permis.

Partant, les recourants ne pouvant se prévaloir d'un droit qui aurait été violé par le département, ce dernier n'avait aucune obligation de rendre une décision portant sur le caractère illicite des remboursements querellés.

- 7) Vu l'issue du litige, la question de savoir si la A_____, dont le but poursuivi n'est pas menacé par la décision querellée, et M. B_____ qui n'est pas personnellement détenteur d'un permis de service public, peuvent réellement se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 4A LPA, peut souffrir de rester ouverte.

Il en va de même de la recevabilité des dernières pièces produites par les recourants à l'appui de leurs observations du 25 février 2016.

- 8) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté dans la mesure où il est recevable. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge conjointe et solidaire des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne leur sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 avril 2014 par la société A_____ et Monsieur B_____ contre le courrier du 17 mars 2014 de la direction générale des affaires économiques du département de la sécurité et de l'économie;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge conjointe et solidaire de la société A_____ et de Monsieur B_____ ;

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 Me Thierry Ador, avocat des recourants, ainsi qu'à la direction générale des affaires économiques du département de la sécurité et de l'économie.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, 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 :