

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2253/2015-TAXIS

ATA/1140/2017

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 2 août 2017**

**2<sup>ème</sup> section**

dans la cause

**A** \_\_\_\_\_  
représenté par Me Pierre Bayenet, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE**

---

## EN FAIT

- 1) Le « A\_\_\_\_\_ » (ci-après : le A\_\_\_\_\_ ) est, d'après ses statuts du 26 juin 2015, une association sans but lucratif ayant son siège à Genève. Selon l'art. 3 des statuts, le A\_\_\_\_\_ est une association à caractère syndical dont le but principal est de défendre les intérêts de tous les professionnels du taxi sans distinction de leur fonction. Il représente tous ses membres et peut agir judiciairement pour défendre leurs intérêts. L'art. 5 des statuts prévoit que peuvent être membres, sous certaines conditions, « tous les détenteurs de carte de chauffeur professionnel de taxi ».
  
- 2) Le 29 juin 2015, le A\_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre un courriel adressé, le 10 juin 2015, par un représentant du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département) à Monsieur B\_\_\_\_\_, directeur général responsable de la Suisse romande du groupe C\_\_\_\_\_, en réponse à un premier courriel du même jour de M. B\_\_\_\_\_. Le recourant concluait à l'annulation de la « décision » contenue dans le courriel du département.
  - a. Dans le premier courriel précité, M. B\_\_\_\_\_ informait le département des trois modifications suivantes du fonctionnement d'C\_\_\_\_\_ destinées à respecter le cadre légal alors en vigueur. C\_\_\_\_\_ n'utiliserait plus de taxis, qu'ils soient publics ou privés. C\_\_\_\_\_ utiliserait exclusivement des limousines conduites par des chauffeurs professionnels autorisés. C\_\_\_\_\_ modifierait son application pour rendre clair que le prix communiqué à l'avance serait un prix maximal dans l'hypothèse où le passager communiquait son lieu de destination dans l'application.

Par retour de courriel, le département a confirmé à M. B\_\_\_\_\_ que « la mise en place effective de l'ensemble des points évoqués dans [son] email rend[ait] [son] activité conforme à la loi sur les taxis genevoise, selon le département de la sécurité et de l'économie de Genève ».
  - b. Selon le A\_\_\_\_\_, le recours visait une décision constatatoire à l'égard d'Uber Switzerland GmbH (ci-après : D\_\_\_\_\_ ), et non un simple renseignement. Du point de vue de la qualité pour recourir, il existait une relation particulièrement étroite entre l'utilisation de l'application C\_\_\_\_\_ par les chauffeurs de limousines et les services alors fournis par les taxis de service public. En autorisant, par le courriel du 10 juin 2015, C\_\_\_\_\_ à mettre en lien des limousines avec des clients souhaitant effectuer un trajet déterminé sans être soumis aux tarifs légaux, le département permettait l'arrivée sur le marché d'un concurrent direct qui serait favorisé par rapport aux chauffeurs de taxis de service

public qui formaient recours. Les utilisateurs de l'application C\_\_\_\_\_ se trouvaient dans une situation privilégiée puisqu'ils étaient libres de pratiquer les tarifs qu'ils entendaient. Le département privilégiait donc l'entreprise C\_\_\_\_\_ CH au détriment des « recourants ».

Sur le fond, le courriel du 10 juin 2015 du département violait l'ancienne loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (ci-après : aLTaxis), alors en vigueur, qui prévoyait une différence essentielle entre un taxi et une limousine. Le premier effectuait des trajets déterminés en emmenant son passager d'un point à un autre, tandis que la seconde se mettait à disposition de ce dernier pour une période de temps déterminée. Or, l'application C\_\_\_\_\_ avait pour fonction de mettre en relation des clients avec des chauffeurs offrant un service de taxi, et non de proposer un service de limousine. Le client entrant en contact avec un chauffeur C\_\_\_\_\_ ne réservait pas un véhicule pour une durée déterminée, mais souhaitait se déplacer d'un point à un autre, indépendamment de la durée du trajet. En autorisant le fonctionnement d'C\_\_\_\_\_, le département traitait de manière discriminatoire les chauffeurs de taxis traditionnels qui rendaient le même service que les chauffeurs C\_\_\_\_\_ et qui étaient soumis à un cadre légal strict, notamment s'agissant des tarifs des courses et de l'obligation d'accepter les courses. Le département créait ainsi une troisième catégorie de taxi offrant un service de taxis sans devoir respecter les règles y relatives.

- 3) Le 31 juillet 2015, le département a conclu à l'irrecevabilité du recours, vu l'absence de qualité pour recourir du A\_\_\_\_\_, qui ne pouvait en particulier pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection, et vu l'absence de décision dans la mesure où le courriel attaqué était un renseignement.

Bien que ne disposant pas à proprement parler d'un dossier, le département a fourni quelques pièces. Parmi celles-ci figuraient le dispositif de la décision du 30 mars 2015 adressée à C\_\_\_\_\_, dont les motifs étaient caviardés, ainsi que l'échange de courriels du 10 juin 2015 entre le département et M. B\_\_\_\_\_.

Par courrier du 30 mars 2015 adressé à C\_\_\_\_\_, le service du commerce, devenu entre-temps le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir, a constaté qu'C\_\_\_\_\_, respectivement E\_\_\_\_\_, exerçait une activité de centrale d'ordres de courses de taxis soumise à autorisation au sens de l'art. 9 al. 1 let. d aLTaxis. Il leur a respectivement interdit avec effet immédiat d'exercer leur activité de transport professionnel de personnes sur le canton de Genève et dit que l'interdiction serait levée dès qu'une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 9 aLTaxis aurait été délivrée. Il a infligé à C\_\_\_\_\_ une amende de CHF 35'000.-. Cette décision était exécutoire nonobstant recours.

- 4) Le 26 août 2015, le recourant a répliqué en persistant dans ses conclusions et en sollicitant que le département produise l'intégralité de la décision du 30 mars 2015 prise à l'égard d'C\_\_\_\_\_ .
- 5) Sur ce, la cause a été gardée à juger.
- 6) Le 1<sup>er</sup> juillet 2017, sont entrés en vigueur la nouvelle loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur du 13 octobre 2016 (LTVTC - H 1 31) ainsi que son règlement d'exécution du 21 juin 2017 (RTVTC - H 1 31 01).

### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le 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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) S'agissant de la qualité pour recourir de l'intéressé, à teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/1218/2015 du 10 novembre 2015 ; ATA/1006/2015 du 29 septembre 2015). Cette notion de l'intérêt digne de protection correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, en vigueur depuis le 1er janvier 2007 (LTF - RS 173.110) que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle d'unité de la procédure qui figure à l'art. 111 al. 1 LTF (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2 ; 2C\_180/2015 du 19 octobre 2015 consid. 2.1.1 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 pp. 4126 ss et 4146 ss). Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).
  - a. Une association dispose de la qualité pour recourir pour la défense des intérêts de ses membres si la loi lui confère cette qualité ou si elle remplit les conditions du recours corporatif. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, ces conditions sont au nombre de quatre : il faut d'abord que l'association fournisse la preuve de sa personnalité juridique ; il faut ensuite que ses statuts la chargent de défendre les intérêts de ses membres ; il faut encore que ces intérêts soient touchés, du moins pour la majorité ou pour un grand nombre d'entre eux ; il faut enfin que chacun de ses membres ait, à titre individuel, qualité

pour s'en prévaloir. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 136 II 539 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C\_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 6.1 ; 1C\_453/2014 et 1C\_454/2014 du 23 février 2015 consid. 6 ; ATA/931/2014 du 25 novembre 2014 ; ATA/713/2013 du 29 octobre 2013 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 512 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 732-733 n. 1079 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 719 n. 2112 ss).

b. Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et une intensité plus grande que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 137 II 40 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_56/2015 du 18 septembre 2015 consid. 3.1 ; 1C\_837/2013 du 11 avril 2014 consid. 1.1). En application de ces principes, le recours d'un particulier ou d'une association, formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers, est irrecevable (ATF 134 II 40 consid. 2.3 ; 131 II 587 consid. 2.1 ; 131 II 361 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_205/2012 du 6 novembre 2012 consid. 2.3 ; ATA/374/2016 du 3 mai 2016 ; ATA/113/2013 du 26 février 2013). Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire proscrite en droit suisse. Il faut donc que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 137 II 30 consid. 2 ; 137 II 40 consid. 2.6.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_56/2015 du 18 septembre 2015 consid. 5.3 ; 1C\_152/2012 du 21 mai 2012 consid. 2.1 ; ATA/134/2015 du 3 février 2015 ; ATA/19/2014 du 14 janvier 2014).

c. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 138 II 42 consid. 1 ; 137 I 23 consid. 1.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2 ; 1C\_495/2014 du 23 février 2015 ; ATA/308/2016 du 12 avril 2016 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., p. 734 n. 2084 ; Pierre MOOR/ Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 748 n. 5.7.2.3 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 449 n. 1367). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 137 I 296 consid. 4.2 ; 136 II 101 consid. 1.1) ; si l'intérêt s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1) ou déclaré irrecevable (ATF 123 II 285 consid. 4 ; ATA/322/2016 du 19 avril 2016 ; ATA/308/2016 du 12 avril 2016 ; ATA/1066/2015 du 6 octobre 2015). La condition de l'intérêt actuel fait défaut

lorsque, par exemple, la décision attaquée a été exécutée et a sorti tous ses effets (ATF 125 I 394 consid. 4 ; ATA/193/2013 du 26 mars 2013).

Il est toutefois exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours (ATF 140 IV 74 consid. 1.3 ; 139 I 206 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2 ; 1C\_477/2012 du 27 mars 2013 consid. 2.3 ; ATA/236/2014 du 8 avril 2014 ; ATA/716/2013 du 29 octobre 2013 ; Jacques DUBEY/ Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., p. 734 n. 2086) ou lorsqu'une décision n'est pas susceptible de se renouveler mais que les intérêts des recourants sont particulièrement touchés avec des effets qui vont perdurer (ATF 136 II 101 ; 135 I 79).

d. De jurisprudence constante, dans le but d'exclure l'action populaire, les concurrents du bénéficiaire d'une autorisation n'ont pas qualité pour recourir du seul fait qu'ils invoquent la crainte d'être exposés à une concurrence accrue ; une telle conséquence découle naturellement du principe de la libre concurrence. En vue de fonder sa qualité pour recourir, un concurrent doit établir l'existence d'un rapport particulièrement étroit et digne de protection avec l'objet du litige ; cette relation doit résulter de la législation applicable au fond. Un tel intérêt digne de protection est susceptible de se présenter dans les branches économiques qui sont gouvernées par des normes de politique économique ou par d'autres règles spécifiques ayant pour effet de placer les concurrents dans une telle relation particulièrement étroite les uns avec les autres (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 ; 139 II 328 consid. 3.3 ; arrêt 2C\_622/2013 du 11 avril 2014 consid. 2.3). Un concurrent dispose également de la qualité pour recourir lorsqu'il fait valoir que d'autres concurrents bénéficient d'un traitement de faveur (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 ; 139 II 328 consid. 3.3 ; arrêt 2C\_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.3 et les références citées).

- 3) En l'espèce, la différence entre taxi et limousine invoquée par le recourant n'est plus d'actualité depuis l'entrée en vigueur de la LTVTC le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Cette loi ne distingue plus que deux catégories de véhicules destinés au transport professionnel de personnes (art. 1 al. 1, art. 2 let. a et art. 4 LTVTC), à savoir les taxis et les voitures de transport avec chauffeur (ci-après : VTC). Les taxis ont la particularité de se mettre « à la disposition de tout public » et bénéficient de l'usage accru du domaine public (art. 4 let. a LTVTC), tandis que les VTC supposent une « commande ou réservation préalable » et ne bénéficient pas de l'usage accru du domaine public (art. 4 let. b LTVTC). L'ancienne distinction entre les chauffeurs de taxis et les chauffeurs de limousines, fondée sur le fait de réaliser un trajet déterminé entre deux points donnés respectivement sur la mise à

disposition du véhicule pendant une certaine durée, n'est ainsi plus déterminante dans le cadre du nouveau droit applicable de sorte que cette question n'est plus susceptible de se reposer. Par ailleurs, le courriel du 10 juin 2015 du département – dont la qualification juridique peut en l'espèce rester ouverte – ne déploie plus d'effet depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, dans la mesure où les activités déployées par le groupe C\_\_\_\_\_ sont, dès cette date, régies par la LTVTC et son règlement d'application.

Quant à l'argument invoqué, au regard de l'ancien droit, par le recourant au sujet du traitement de faveur que le département aurait accordé à C\_\_\_\_\_ et aux chauffeurs utilisant l'application de cette société en soumettant leur activité au régime juridique applicable aux limousines, il n'a pas à être examiné, faute d'intérêt actuel du A\_\_\_\_\_ pour les raisons sus-évoquées. Toutefois, il y a lieu de relever que ledit traitement de faveur apparaît, à première vue, douteux pour les raisons suivantes. S'il est vrai que l'aLTaxis soumettait les chauffeurs de taxi de service public à des tarifs de courses et à l'obligation d'accepter celles-ci (art. 42 al. 1 et art. 39 al. 1 aLTaxis), ces chauffeurs bénéficiaient également et bénéficient encore (ACST/11/2017 du 30 juin 2017 consid. 11) en contrepartie, d'avantages légaux liés à l'usage du domaine public, à savoir l'utilisation des stations de taxis pour l'attente de clients, des voies réservées aux transports en commun et des zones ou rues dans lesquelles la circulation était restreinte (art. 19 al. 2 aLTaxis, art. 12 al. 1 de l'ancien règlement d'exécution de la loi sur les taxis et limousines [transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles] du 4 mai 2005 - ci-après : aRTaxis). De plus, concernant les tarifs imposés aux chauffeurs de taxis, il s'agissait de tarifs maximaux (art. 42 al. 1 aLTaxis, titre du chapitre IX du aRTaxis, art. 68 et 69 aRTaxis). Les chauffeurs de taxis étaient ainsi libres de prévoir des tarifs inférieurs, pour autant qu'ils aient été déterminés, conformément à l'art. 42 al. 1 aLTaxis, selon l'enregistrement du compteur horokilométrique. En outre, alors que le nombre de permis de service public était limité (art. 20 aLTaxis), une telle contrainte n'existait pas pour les services de limousines. Il aurait été ainsi, au regard de l'ancien droit, relativement aisé aux chauffeurs de taxis de service public, à l'origine du présent recours, de bénéficier du même traitement que celui accordé aux chauffeurs C\_\_\_\_\_, à condition qu'ils aient eux-mêmes alors toujours rempli les conditions liées à leur propre autorisation d'exploiter un taxi de service public. Il leur aurait en effet suffi de demander la délivrance d'une autorisation d'exploiter une limousine, dont les conditions d'octroi (art. 14 aLTaxis) étaient similaires à celle de l'autorisation d'exploiter un taxi de service public (art. 11 aLTaxis) sous réserve de particularités propres à chaque catégorie de transport, telles que, pour les limousines, le fait de disposer d'une place de stationnement privée pour garer la limousine en-dehors des périodes de circulation (art. 14 al. 1 let. e aLTaxis). Enfin, le simple fait de s'opposer à l'arrivée d'un nouveau concurrent sur le marché n'est pas en soi suffisant pour bénéficier de la qualité pour recourir.

Ainsi, outre le fait que le A\_\_\_\_\_ ne dispose pas d'intérêt actuel, il est également douteux qu'il ait pu se prévaloir d'un intérêt pratique et concret sous l'ancien droit. Cette question peut toutefois, en l'espèce, rester ouverte, tout comme celle de savoir si le recours corporatif du A\_\_\_\_\_ remplit les quatre conditions susmentionnées. Par conséquent, le recours est irrecevable, faute de qualité pour recourir du A\_\_\_\_\_ qui ne jouit pas d'un intérêt actuel.

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail le caractère décisionnel du courriel du 10 juin 2015, de même qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande du recourant tendant à la production intégrale de la décision du département du 30 mars 2015 concernant C\_\_\_\_\_ CH, cette pièce n'étant pas pertinente pour l'issue du présent litige.

4) Au vu de ce qui précède, le recours sera déclaré irrecevable.

Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

déclare irrecevable le recours interjeté le 29 juin 2015 par le A\_\_\_\_\_ contre le courriel du département de la sécurité et de l'économie du 10 juin 2015 ;

met un émoulement de CHF 500.- à la charge du 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 ;

communique le présent arrêt à Me Pierre Bayenet, avocat du recourant, au département de la sécurité et de l'économie, ainsi qu'à la commission de la concurrence.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :