

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4197/2011-TAXIS

ATA/496/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 juillet 2012

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur C _____

représenté par Me Mauro Poggia, avocat

contre

SERVICE DU COMMERCE

EN FAIT

1. Monsieur C_____, domicilié à Genève, exerce la profession de chauffeur de taxi. Le 31 août 2005, il a déposé auprès du service des autorisations et patentes, devenu depuis le service du commerce (ci-après : Scom) une demande d'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.
2. Le 2 septembre 2005, l'autorité administrative l'a informé qu'il était inscrit sur la liste d'attente prévue par la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30), entrée en vigueur le 15 mai 2005, et qu'un courrier lui serait adressé en temps utile pour l'informer de la disponibilité du permis sollicité.
3. Entre le 17 juillet 2009 et le 29 septembre 2010, M. C_____ et le Scom ont échangé plusieurs courriers relatifs à la position de l'intéressé sur la liste d'attente.
4. Par courrier du 11 octobre 2010, le Scom a informé M. C_____ qu'il était en mesure de lui proposer d'acquérir le permis sollicité pour autant qu'il accepte formellement cette proposition. La taxe unique à régler était fixée à CHF 82'500.-, selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010 (ci-après : l'arrêté).
5. Le 13 octobre 2010, M. C_____ a formellement accepté la proposition d'acquérir le permis de service public.
6. Le 22 octobre 2010, le Scom a transmis à l'intéressé un formulaire à remplir et à retourner dans les trente jours accompagné de divers documents requis pour compléter son dossier, dont la preuve du paiement de la taxe unique.
7. Le 27 octobre 2010, M. C_____ a déposé ledit formulaire dûment complété, et accompagné d'une quittance de versement du montant de la taxe unique de CHF 82'500.-.
8. Le 27 octobre 2010, le Scom a délivré l'autorisation sollicitée.
9. Par arrêt du 18 juin 2011, statuant sur recours de l'association de défense des intérêts des chauffeurs de taxi et de plusieurs chauffeurs de taxi agissant individuellement, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêté pour défaut de base légale (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_609/2010). Les considérants de l'arrêt seront détaillés ci-après en tant que de besoin.
10. Le 9 août 2011, se fondant sur l'arrêt susmentionnée M. C_____ a demandé au Scom le remboursement de la somme perçue indûment faute de base légale, au titre de la taxe unique.

11. Par décision du 9 novembre 2011, le Scm a refusé tout remboursement, le montant de CHF 82'500.- ayant été versé à bon droit, l'offre de permis de service public et son acceptation étant intervenues pendant la période de validité de l'arrêté. L'Arrêt du Tribunal fédéral annulant l'arrêté ne saurait remettre cela en cause.
12. Le 8 décembre 2011, M. C_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision susmentionnée, concluant à ce que l'Etat de Genève soit condamné à lui verser la somme de CHF 42'500.-, avec intérêts à 5% dès le 27 octobre 2010.

L'Arrêt du Tribunal fédéral du 18 juin 2011 avait annulé l'arrêté dans son entier. L'application de ce dernier avait donc été illégale. Il s'était acquitté indûment d'une somme de CHF 82'500.- alors que seul un montant de CHF 40'000.- aurait pu lui être légalement réclamé, ce que de bonne foi, il ignorait et dont il n'avait eu connaissance qu'avec l'Arrêt du Tribunal fédéral du 18 juin 2011. L'Etat de Genève était ainsi enrichi sans droit de CHF 42'500.-.
13. Le 27 janvier 2012, le Scm a conclu au rejet du recours. L'Arrêt du Tribunal fédéral n'avait pas d'effet rétroactif, de sorte que l'arrêté était applicable à toute offre de permis proposée par le Scm entre le 19 juin 2010 et le 29 juin 2011 et acceptée par le demandeur d'un permis de service public durant le même laps de temps. Le versement de CHF 82'500.- effectué par M. C_____ avait une cause valable dès lors que l'arrêté n'était pas nul. Il ne pouvait donc être répété en tout ou partie.
14. Le 24 février 2012, M. C_____ a persisté dans son recours.
15. En date du 11 mai 2012, le juge délégué a versé à la procédure copie de l'ordonnance du président du Tribunal fédéral du 27 août 2010 rejetant la requête d'effet suspensif présentée par les auteurs du recours contre l'arrêté, dont la transmission avait été demandée au Scm dans une cause semblable.
16. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Aux termes de l'art. 11 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public est strictement personnelle et intransmissible ; elle est délivrée par le département à une personne physique lorsqu'elle :
- a. est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ;
 - b. se voit délivrer un permis de service public ;
 - c. 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 ;
 - d. justifie de sa solvabilité et de son affiliation à une caisse de compensation ;
 - e. est propriétaire ou preneur de leasing d'un véhicule répondant aux exigences du droit fédéral et de la présente loi, immatriculé à son nom dans le canton de Genève.
3. 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 LTaxis).

L'art. 21 al. 3 LTaxis dispose que si le nombre de requérants est supérieur au nombre de permis disponibles, l'octroi des permis est effectué sur la base d'une liste d'attente établie selon la date à laquelle l'inscription sur la liste est validée. Chaque requérant n'est habilité à se voir délivrer qu'un seul permis. Il ne peut se réinscrire après l'obtention d'un permis.

Selon l'art. 21 al. 4 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant au sens de l'art. 11 LTaxis est délivrée contre le paiement d'une taxe unique affectée à un fonds constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis. Ce fonds est géré par le département ou par les milieux professionnels dans le cadre d'un contrat de prestations. Le requérant qui ne paie pas la taxe dans le délai imparti par le département est biffé de la liste d'attente, mais peut se réinscrire (art. 21 al. 5 LTaxis).

Le Conseil d'Etat 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'Etat (art. 21 al. 6 LTaxis).

Selon l'art. 58 al. 5 LTaxis, le montant de la taxe unique est fixé à CHF 60'000.- 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 (art. 58 al. 5 LTaxis). Dès que le Scm considère que le nombre de permis de service public adéquat est atteint et reste stable, le Conseil d'Etat fixe le montant de la taxe et du montant compensatoire selon les principes de l'art. 21 al. 6 LTaxis.

L'art. 21 al. 6 du règlement d'exécution de la LTaxis du 21 janvier 2005 (RTaxis - H 1 30.01) prévoit que la taxe pour la délivrance d'un permis de service public peut être fixée à un montant maximum de CHF 200'000.-.

4. Le 19 mai 2010, se fondant notamment sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, le Conseil d'Etat a adopté l'arrêté fixant la taxe unique à CHF 82'500.-.

Cet arrêté a été annulé par le Tribunal fédéral. Il ressort de son arrêt que la taxe unique ne vise pas à compenser l'avantage octroyé par l'Etat en termes d'usage commun accru du domaine public, comme cela était le cas avant l'entrée en vigueur de la LTaxis. Elle n'est pas une taxe causale, mais pourrait être une taxe d'orientation, voire un impôt - question laissée ouverte par la Haute Cour, dès lors que dans ces deux hypothèses, le principe de la légalité s'appliquerait strictement. Or, la LTaxis, et en particulier l'art. 21 al. 6 LTaxis, ne fixe pas une assiette précise de la taxe. Les critères de fixation - notamment la fourchette du montant de la taxe - et les modalités de perception ne figurent pas dans la loi. Il s'ensuit que l'arrêté ne reposait pas sur une base légale formelle.

5. Il découle de l'arrêt susmentionné que la perception de la taxe unique ne peut se fonder que sur l'art. 21 al. 6 LTaxis, qui fixe son montant à CHF 40'000.-, ce que l'intimé ne conteste pas. Le Scm soutient en revanche que l'arrêté a déployé ses effets jusqu'à ce qu'il ait eu connaissance de l'Arrêt du Tribunal fédéral l'annulant.

Ce raisonnement ne peut être suivi en l'espèce. Il ressort des considérants de l'ATF 2C_609/2010 que, dépourvu de base légale *ab initio*, l'arrêté - qui a été attaqué dans les trente jours dès sa promulgation pour ce motif - est vicié de telle manière qu'il ne peut en aucune manière constituer une cause valable de perception du montant de CHF 82'500.-, cela de son adoption à son annulation. La lecture de l'ordonnance est d'ailleurs éloquente sur ce point, l'effet suspensif n'ayant pas été accordé au recours au motif notamment qu'en cas de succès de celui-ci, l'Etat de Genève était à même de rembourser les montants indûment perçus.

Peu importe que le recourant ait accepté la proposition de se voir délivrer le permis sollicité alors que le Scm indiquait que la taxe unique à acquitter était de CHF 82'500.-, et ait versé ce montant, dès lors que le système légal subordonne la délivrance de ce permis au versement de cette taxe. Contrairement à la

formulation utilisée par le Scom dans ses courriers, la relation avec les personnes sollicitant une autorisation d'exploiter un taxi de service public n'a rien de contractuel. Il s'agit d'une pure relation de droit public, sans marge d'appréciation pour l'autorité qui doit délivrer l'autorisation si les conditions - dont le versement de la taxe - sont remplies par la requérant. Dans ce contexte, au vu de l'argumentation développée par les auteurs du recours devant le Tribunal fédéral et du contenu de l'ordonnance, le Scom ne pouvait ignorer qu'il pouvait être amené à modifier le montant, voire à en rembourser une partie, selon l'issue du litige alors en cours (ATA/379/2012 du 12 juin 2012).

C'est cette seconde hypothèse qui est réalisée en l'espèce, le Scom ayant encaissé un montant de CHF 82'500.-, dont seule la perception de CHF 40'000.- était légalement justifiée. Le solde de CHF 42'500.- doit ainsi être restitué, avec intérêt à 5 % dès le 27 octobre 2010.

6. Au vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision du Scom annulée. Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du Scom (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée au recourant, à la charge de l'Etat de Genève.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 8 décembre 2011 par Monsieur C_____ contre la décision du service du commerce du 9 novembre 2011 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du service du commerce du 9 novembre 2011 ;

ordonne au service du commerce de restituer à Monsieur C_____ le montant de CHF 42'500.- (quarante-deux mille cinq cent), 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 27 octobre 2010 ;

l'y condamne en tant que de besoin ;

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à Monsieur C_____, à la charge de l'Etat de Genève ;

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

communique le présent arrêt à Me Mauro Poggia, avocat du recourant ainsi qu'au service du commerce.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

C. Sudre

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :