Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.258/2006; 2P.280/2006; 2P.281/2006
2P.282/2006; 2P.283/2006; 2P.284/2006-svc

Arrêt du 16 mars 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Yersin et Karlen.
Greffier: M. Addy.

Parties
2P.258/2006
A._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,

2P.280/2006
B._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,

2P.281/2006
C._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,
2P.282/2006
D._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,

2P.283/2006
E._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,

2P.284/2006
F._____,
recourant, représenté par Me Patrice Riondel, avocat,

contre

Département de l'économie et de la santé
du canton de Genève,
Tribunal administratif du canton de Genève,
2ème section, rue du Mont-Blanc 18,
case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
Art. 27 et 36 Cst. (autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant),

recours de droit public contre les arrêts du Tribunal administratif du canton de Genève, 2ème section,
des 31 août 2006 (2P.258/2006) et 19 septembre 2006 (2P.280/2006, 2P.281/2006, 2P.282/2006, 2P.283/2006
et 2P.284/2006).

Faits :
A.
Le 21 janvier 2005, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) (ci-après: loi sur les taxis ou LTaxis). Cette loi est entrée en vigueur le 15 mai 2005. Elle sépare les autorisations d'exercer la profession (art. 5 ss LTaxis) de celles d'exploiter un service de transport de personnes (art. 9 ss LTaxis). L'art. 9 al. 1 LTaxis prévoit plusieurs types d'autorisations: pour les indépendants, elle distingue notamment l'autorisation d'exploiter un taxi de service privé (lettre a) de celle d'exploiter un taxi de service public (lettre b). Selon l'art. 11 al. 1 LTaxis, l'autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant est soumise à diverses conditions, dont notamment la titularité d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi (lettre a) et la délivrance d'un permis de service public (lettre b). La délivrance du permis de service public est soumise par les art. 20 et 21 LTaxis à un "numerus clausus", avec liste d'attente (sur cette loi, voir arrêt 2P.83/2005, du 26 janvier 2006).
Parmi les dispositions transitoires, l'art. 58 al. 2 LTaxis prévoit:
"Durant la première année après l'entrée en vigueur de la loi, les personnes suivantes ont droit à bénéficier d'un permis de service public, pour autant qu'elles exercent de manière effective leur profession et ne sont pas déjà au bénéfice d'un tel permis, sans qu'il ne soit tenu compte de la limite prévue à l'article 20:
a) les exploitants d'un taxi sans permis de stationnement, titulaires du
brevet d'exploitant avant le 1er janvier 2004;
b) les exploitants d'un taxi sans permis de stationnement, exerçant
leur activité en vertu de l'article 58 du règlement d'exécution de la loi
du 26 mars 1999;
c) les chauffeurs de taxi employés, titulaires du brevet d'exploitant
avant le 1er janvier 2004;
d) les chauffeurs de taxi employés, exerçant sans interruption leur
activité depuis le 31 mai 1999."
B.
B.a A._____ a obtenu, le 19 mai 2003, un diplôme professionnel de chauffeur de taxi employé. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004 et une carte professionnelle de chauffeur indépendant sans permis de stationnement et sans employé lui a été remise le 25 août 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule en leasing, selon contrat du 17 juin 2004.
A._____ a déposé le 2 mai 2006 une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant sur la base de l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de la santé du canton de Genève (ci-après: le Département de l'économie et de la santé) a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être accordée. Le Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 31 août 2006.
Agissant par la voie du recours de droit public (2P.258/2006), A._____ conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 31 août 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de la santé conclut au rejet du recours.
B.b B._____ a obtenu, le 2 décembre 2003, un diplôme professionnel de chauffeur de taxi employé. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule en leasing, équipé d'un tachygraphe, le 15 juillet 2004.
Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis, B._____ a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant fondée sur l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de la santé a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être accordée. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2006.
Agissant par la voie du recours de droit public (2P.280/2006), B._____ conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 19 septembre 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58

al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de la santé conclut au rejet du recours.

B.c C._____ a obtenu, le 19 mai 2003, un diplôme professionnel de chauffeur de taxi employé et une carte professionnelle de chauffeur de taxi employé lui a été remise le 20 juin 2003. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule équipé d'un tachygraphe le 3 mai 2004.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis, C._____ a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant fondée sur l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de la santé a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être accordée. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2006.

Agissant par la voie du recours de droit public (2P.281/2006), C._____ conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 19 septembre 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de la santé conclut au rejet du recours.

B.d D._____ a obtenu, le 7 janvier 2004, une carte professionnelle de chauffeur de taxi employé. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule en leasing, équipé d'un tachygraphe, le 2 juin 2004.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis, D._____ a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant fondée sur l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de la santé a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être accordée. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2006.

Agissant par la voie du recours de droit public (2P.282/2006), D._____conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 19 septembre 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de santé conclut au rejet du recours.

B.e E._____ a obtenu, le 26 novembre 2003, un diplôme professionnel de chauffeur de taxi employé. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule en leasing, équipé d'un tachygraphe, le 22 juin 2005.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis, E._____ a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant fondée sur l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de la santé a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être accordée. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2006.

Agissant par la voie du recours de droit public (2P.283/2006), E._____ conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 19 septembre 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de la santé conclut au rejet du recours.

B.f F._____ a obtenu, le 12 janvier 2004, une carte professionnelle de chauffeur de taxi employé. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004. Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule en leasing, équipé d'un tachygraphe, le 4 octobre 2004.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les taxis, F._____ a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant fondée sur l'art. 58 LTaxis, soit notamment l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis. Par arrêté du 1er juin 2006, le Département de l'économie et de santé a rejeté cette demande: les conditions de l'art. 58 LTaxis n'étant pas remplies, l'octroi d'une dérogation ne pouvait être

accordée. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision par arrêt du 19 septembre 2006.
Agissant par la voie du recours de droit public (2P.284/2006), F._____..... conclut à l'annulation de l'arrêt précité du Tribunal administratif du 19 septembre 2006, à la constatation de l'inconstitutionnalité de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis et au renvoi de la cause aux instances cantonales pour nouvelle décision. Il invoque une violation des art. 27 et 36 Cst. Le Tribunal administratif se rapporte à son arrêt. Le Département de l'économie et de la santé conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Les six recours (2P.258/2006, 2P.280/2006, 2P.281/2006, 2P.282/2006, 2P.283/2006 et 2P.284/2006) se fondent sur des états de fait pratiquement identiques et soulèvent les mêmes questions de droit. Il convient donc de joindre ces procédures et statuer par un seul et même jugement.
1.2 Les arrêts attaqués ayant été rendus avant le 1er janvier 2007, les présents recours doivent être examinés au regard des dispositions de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (art. 132 al. 1 LTF).
1.3 Les recourants ne prétendent pas que l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis ait été mal appliqué dans leur cas. Ils soutiennent en revanche que cette disposition est inconstitutionnelle, en ce sens notamment que, dans une situation comme la leur, ils auraient dû bénéficier du droit d'obtenir un permis de service public durant la première année après l'entrée en vigueur de la loi. Autrement dit, le fait de ne pas faire bénéficier de ce droit des personnes ayant obtenu le brevet d'exploitant le 21 mai 2004 et de le réserver aux exploitants sans permis de stationnement ayant obtenu un tel brevet d'exploitant avant le 1er janvier 2004 serait inconstitutionnel. Forts de cette argumentation, les recourants demandent au Tribunal fédéral de constater que l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis est contraire aux art. 27 et 36 Cst. Le délai pour attaquer la loi sur les taxis étant échu, une conclusion en annulation de la disposition légale précitée ou en constatation de son inconstitutionnalité ne peut faire l'objet d'un contrôle abstrait et est irrecevable. En revanche, la question de la constitutionnalité de cette disposition peut être examinée à titre préjudiciel dans le cadre d'un contrôle concret (ATF 128 I 102 consid. 3 p. 105; 124 I 289 consid.
2 p. 291).
1.4 Selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si l'acte attaqué est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle invoqués et suffisamment motivés dans le mémoire de recours (cf. ATF 130 I 26 consid. 2.1 p. 31, 258 consid. 1.3 p. 261/262; 110 Ia consid. 2a p. 3/4). C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par les recourants.
2.
2.1 Le Tribunal fédéral reconnaît aux chauffeurs de taxis indépendants le droit de se prévaloir de la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst., même s'ils demandent de pouvoir faire un usage accru du domaine public pour l'exercice de leur profession (cf. arrêts 2P.8/2006, du 29 août 2006, consid. 2.2; 2P.39/2002, du 28 octobre 2002, consid. 3.1 et 2P.167/1999, du 25 mai 2000, consid. 2a, reproduit in: SJ 2001 I 65; voir aussi ATF 121 I 129 consid. 3b, p. 131; 108 Ia 135 consid. 3, p. 136; 99 Ia 394 consid. 2b/aa, p. 398). Le stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés représente toutefois un usage accru du domaine public que la collectivité publique est en principe habilitée à réglementer. Parmi les mesures admissibles au regard de l'art. 27 Cst., le législateur peut limiter le nombre de places réservées aux taxis sur le domaine public, mais il doit veiller à ne pas restreindre de façon disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble, en particulier il ne doit pas soumettre la profession de taxi à un numerus clausus déterminé uniquement par les besoins du public. Il est en revanche admis que le nombre de permis donnant le droit de stationner sur le domaine public ne peut être augmenté à
volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Mais il est contraire à la Constitution d'avoir un système complètement bloqué en ce qui concerne l'octroi des permis de stationnement, la concrétisation de cette exigence devant s'effectuer dans le respect des principes constitutionnels, notamment d'égalité et de proportionnalité (cf. arrêts précités 2P.8/2006, du 29 août 2006, consid. 2.2 et 2P.167/1999, du 25 mai 2000, consid. 2a et 3d, reproduits in: SJ 2001 I 65).

2.2 Les recourants ne se plaignent pas du système limitant le nombre des permis de service public, pas plus que des conditions ordinaires de la délivrance de ces permis selon les art. 20 et 21 LTaxis. Il n'y a donc pas lieu de s'y arrêter (cf. supra consid. 1.4). En revanche, ils critiquent la disposition transitoire de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis, non dans son principe, mais en ce qu'elle serait trop restrictive en limitant le droit à l'octroi d'un permis de service public aux exploitants d'un taxi sans permis de stationnement, titulaires du brevet d'exploitant avant le 1er janvier 2004; d'après eux, il aurait fallu inclure dans ce droit les personnes qui, à leur instar, on obtenu un tel brevet en mai 2004.
En édictant la norme transitoire de l'art. 58 al. 2 LTaxis, le législateur voulait dispenser des conditions limitatives d'obtention des permis de service public diverses catégories de personnes déjà en activité, dont, selon l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis, les exploitants d'un taxi titulaires du brevet d'exploitant. Toutefois, le législateur a introduit une limitation dans le temps pour éviter qu'il ne soit fait un usage abusif de cette possibilité, des chauffeurs s'empressant d'obtenir peu avant l'entrée en vigueur de la loi un brevet d'exploitant, pour bénéficier aussitôt la loi en vigueur d'un permis de service public.
On ne saurait voir dans la disposition transitoire critiquée une mesure de politique économique. Il s'agit simplement d'une limitation du cercle des bénéficiaires de l'art. 58 al. 2 lettre a LTaxis qui répond à un but d'intérêt public, soit éviter un accroissement indu des personnes pouvant obtenir un permis de service public, en réservant le bénéfice du régime transitoire aux personnes en attente d'un permis de stationnement sur le domaine public depuis un laps de temps notable, et en écartant de ce régime les personnes qui auraient voulu en profiter plus ou moins au dernier moment. Il reste à déterminer si la date choisie respecte le principe de la proportionnalité et n'est pas trop éloignée de l'entrée en vigueur de la loi par rapport au but visé. Tel n'est pas le cas. En effet, le projet d'une nouvelle loi sur les taxis, qui a été présenté par le Conseil d'Etat le 16 mars 2004, a fait l'objet de discussions, notamment avec les intéressés, dès 2003. A cet égard, la date limite finalement choisie du 1er janvier 2004 paraît raisonnable, dans la mesure où les recourants ne sauraient prétendre avoir été pris au dépourvu.
Par ailleurs, les recourants, qui ont obtenu leur brevet d'exploitant en mai 2004, ne peuvent se prévaloir du principe de la protection de la bonne foi, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'ils n'ont reçu aucune promesse que la réussite de l'examen leur donnerait également la possibilité d'obtenir un permis de service public en dehors des limitations ordinaires concrétisées par les dispositions finalement adoptées aux art. 20 et 21 LTaxis. Au surplus, le projet de loi sur les taxis présenté par le Conseil d'Etat prévoyait déjà des limitations dans le temps dans ses dispositions transitoires. Même si les règles figurant à l'art. 58 al. 2 lettre a LTAxis ont été introduites ultérieurement, on relèvera par exemple l'art. 56 al. 1 du projet rédigé en ces termes:
"A l'entrée en vigueur de la loi, et pour la première année, le Conseil d'Etat fixe le nombre maximal de permis de stationnement afin de permettre, sans favoriser un accroissement sensible du nombre de permis existant et en tenant compte des demandes d'annulation de permis en cours, aux candidats inscrits depuis plus d'une année sur la liste d'attente d'obtenir un permis dans un délai raisonnable".
2.3 Les recourants se plaignent également du fait que leur statut de chauffeurs indépendants sans permis de service public serait discriminatoire par rapport à celui des exploitants disposant d'un tel permis. Comme on l'a vu plus haut, il n'est pas inconstitutionnel de limiter le nombre des permis de stationnement sur le domaine public (consid. 2.1). Le fait que les exploitants soient soumis dès lors à deux régimes différents tenant compte de cette situation est admissible au regard de l'art. 27 Cst. notamment. Les recourants se plaignent encore, de manière générale, des difficultés qu'engendre pour eux le régime auquel ils sont soumis en qualité d'exploitants sans permis de stationnement. Toutefois, ils ne font pas valoir, en tout cas pas d'une manière conforme à l'art. 90 al. 1 lettre b OJ (cf. supra consid. 1.4), en quoi les règles particulières propres à leur statut ne seraient pas conformes à la Constitution. La question n'a donc pas à être davantage approfondie.
3.
En conséquence, les recours doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables. Un émolument judiciaire sera mis à la charge des recourants, sans solidarité entre eux (art. 156 al. 1 en relation avec les art. 153 et 153 a OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 2P.258/2006, 2P.280/2006, 2P.281/2006, 2P.282/2006, 2P.283/2006 et 2P.284/2006 sont jointes.
2.

Les recours sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables.
3.
Un émolument judiciaire de 1'000 fr. est mis à la charge de chacun des recourants, sans solidarité entre eux.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Département de l'économie et de la santé et à la 2ème section du Tribunal administratif du canton de Genève.
Lausanne, le 16 mars 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: