Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.56/2002/svc

Arrêt du 18 juin 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Berthoud, juge suppléant,
greffière Kurtoglu-Jolidon.

B._____, recourant, représenté par Me Jacques Barillon, avocat, rue du Rhône 29, 1204 Genève,

contre

Département de justice, police et sécurité du canton de Genève, rue de l'Hôtel-de-Ville 14, case postale 3962, 1211 Genève 3,
Tribunal administratif du canton de Genève,
rue des Chaudronniers 3, 1204 Genève.

art. 9 et 27 Cst. (carte professionnelle de chauffeur indépendant; permis de stationnement)

(recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 8 janvier 2002)

Faits:
A.
L._____ exploitait à N._____, depuis le 22 janvier 1985, une entreprise de taxis pour laquelle il bénéficiait de six permis de stationnement. Son fils B._____ a officiellement commencé à travailler pour le compte de son père le 3 janvier 1998, après avoir obtenu sa carte professionnelle de chauffeur de taxi le 20 octobre 1997. L._____ est décédé le 2 novembre 2000. Le 7 novembre 2000, son fils a demandé au Département de justice, police et sécurité du canton de Genève (ci-après: le Département) à pouvoir reprendre l'entreprise de taxis familiale.

Par décision du 22 décembre 2000, ledit Département lui a refusé le transfert des permis de stationnement et lui a fixé un délai au 31 mars 2001 pour le dépôt des plaques correspondantes.
B.
Le 8 janvier 2002, le Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours de B._____. Il a retenu en substance que le refus du Département était conforme au droit actuel sur les services de taxis. En effet, le Tribunal administratif a estimé que B._____ ne pouvait pas devenir titulaire des permis de stationnement de son père dès lors qu'il ne remplissait pas les conditions légales de dévolution et cession desdits permis, à savoir qu'il n'était pas détenteur d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant ou d'une autorisation d'exploiter lors de l'ouverture de la succession. Il ne remplissait pas non plus les conditions légales (en l'occurrence la pratique effective de l'activité de chauffeur comme indépendant depuis plus de trois ans) pour l'obtention facilitée de la carte professionnelle de chauffeur indépendant prévue par les dispositions finales et transitoires du droit sur les services de taxis. D'autre part, il ne pouvait pas bénéficier de la dérogation prévue par celui-ci pour tenir compte de situations particulières ou de cas de rigueur.
C.
Agissant le 15 février 2002 par la voie du recours de droit public, B._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 8 janvier 2002. Il invoque le grief d'appréciation arbitraire des preuves et d'application arbitraire du droit sur les services des taxis (art. 9 Cst.) ainsi que la violation de la liberté économique (art. 27 Cst.).

Le Tribunal administratif persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt et renonce à formuler des observations. Le Département conclut au rejet du recours.
D.
Par ordonnance du 13 mars 2002, le Président de la IIe Cour de droit public a accordé l'effet suspensif au recours.
Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public dans la mesure où elle repose uniquement sur le droit cantonal et qui touche le recourant dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
2.
Le recourant soutient que le Tribunal administratif a mal apprécié les faits de la cause et a procédé à une application arbitraire des art. 12 et 36 de la loi genevoise du 26 mars 1999 sur les services de taxis (ci-après : LST/GE), entrée en vigueur le 1er juin 1999. Il estime en effet que celui-ci a omis de tenir compte, d'une part, de la durée pendant laquelle il a conduit son taxi de manière effective, d'autre part, de l'impossibilité de subir les examens prévus par cette loi lorsqu'il a déposé sa demande de transfert des permis de stationnement et que le Tribunal administratif a fait fi de la dérogation à laquelle il pouvait prétendre en application de l'art. 36 al. 5 LST/GE.
2.1 La jurisprudence rendue en application de l'art. 4 aCst., mais qui garde toute sa valeur sous l'empire de l'art. 9 Cst., reconnaît au juge un important pouvoir d'appréciation dans la constatation des faits et leur appréciation (ATF 120 Ia 31 consid. 4b p. 40). Le Tribunal fédéral n'intervient en conséquence que si le juge du fait a abusé de ce pouvoir, en particulier lorsqu'il méconnaît des preuves pertinentes ou qu'arbitrairement il n'en tient pas compte (ATF 118 Ia 28 consid. 1b p. 30; 112 Ia 369 consid. 3 p. 371), lorsque des constatations de fait sont manifestement fausses (ATF 101 Ia 298 consid. 5 p. 306; 98 Ia 140 consid. 3a p. 142 et les arrêts cités), enfin lorsque l'appréciation des preuves est tout à fait insoutenable (ATF 118 Ia 28 consid. 1b p. 30; 117 Ia 97 consid. 5b p. 106).

En outre, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction évidente avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain; par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre interprétation de la loi est possible ou même préférable (ATF 127 I 60 consid. 5a p. 70; 125 I 166 consid. 2a p. 168 et les arrêts cités).
2.2 L'art. 8 LST/GE dispose que le stationnement d'un véhicule sur les places réservées aux taxis sur le domaine public est subordonné à l'obtention préalable d'un permis de stationnement délivré par le département (al. 1). Le permis est délivré au titulaire d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant ou d'une autorisation d'exploiter un service de taxis (al. 2). Le permis est strictement personnel et intransmissible, sous réserve de l'art. 12 LST/GE (al. 3).

Sous le titre Ëvolution et cession des permis de stationnement, l'art. 12 LST/GE prévoit qu'un permis de stationnement n'est transmissible à un héritier en ligne directe qu'à la condition alternative que cet héritier dispose d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant (art. 5 LST/GE) ou qu'il soit détenteur d'une autorisation d'exploiter un service de taxis (art. 6 LST/GE). Le moment déterminant pour l'examen de cette condition est celui de la date d'ouverture de la succession.
Au chapitre des dispositions finales et transitoires, l'art. 36 LST/GE réglemente comme suit la situation des chauffeurs et exploitants déjà au bénéfice d'une autorisation:
Ï. Les chauffeurs, suisses ou au bénéfice du droit de séjourner en Suisse tout en étant exempté des mesures de limitation d'accès à l'emploi, qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi, sont au bénéfice d'une carte profession-

nelle délivrée conformément à l'article 8 de la loi du 14 septembre 1979 depuis plus de trois ans et qui exercent de manière effective leur activité de taxi comme indépendant, reçoivent la carte professionnelle de chauffeur indépendant prévue à l'article 5.

2. Les chauffeurs qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi, ne remplissent pas les conditions fixées à l'alinéa 1, mais sont au bénéfice d'une carte professionnelle délivrée conformément à l'article 8 de la loi du 14 septembre 1979 et exercent de manière effective leur activité de taxi, reçoivent la carte professionnelle de chauffeur employé prévue à l'article 4.

3. Les personnes physiques qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi, sont au bénéfice d'une autorisation d'exploiter délivrée conformément à l'article 2 de la loi du 14 septembre 1979 sur les taxis reçoivent l'autorisation d'exploiter prévue à l'article 6.

4. Les personnes physiques qui remplissent les conditions prévues aux alinéas 1 ou 3 sont dispensées de l'obligation d'obtenir un brevet d'exploitant.

5. Le département peut accorder des dérogations aux personnes visées à l'alinéa 2 pour tenir compte de situations particulières ou de cas de rigueur. (...)¨
2.3 Il n'est pas contesté que le 2 novembre 2000, date du décès de son père, le recourant n'était pas détenteur d'une autorisation d'exploiter et ne disposait pas non plus d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant, qu'il n'a sollicitée que le 19 janvier 2001. Après l'entrée en vigueur de la loi en cause, il n'avait requis que la délivrance d'une carte professionnelle de chauffeur employé, au sens de l'art. 4 LST/GE. La carte pour la conduite d'un taxi qui lui a été délivrée le 20 octobre 1997 ne peut pas être assimilée à la carte professionnelle de chauffeur indépendant au sens de l'art. 5 LST/GE. La loi du 14 septembre 1979, en vigueur jusqu'au 31 mai 1999, ne prévoyait, à son art. 8, qu'une seule catégorie de carte professionnelle. La loi actuelle distingue la carte de chauffeur employé (art. 4 LST/GE) de celle de chauffeur indépendant (art. 5 LST/GE). Son art. 36 al. 1 prévoit que les titulaires de la carte professionnelle délivrée avant l'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 1er juin 1999, peuvent recevoir une carte professionnelle de chauffeur indépendant à la condition d'avoir exercé de manière effective une activité de taxi en qualité d'indépendant pendant plus de trois ans. Donc, même si le recourant avait
exercé depuis le 20 octobre 1997 une activité effective de chauffeur de taxi indépendant, la condition de durée de l'art. 36 al. 1 LST/GE ne serait pas remplie, l'activité en cause s'étant déroulée sur une période de dix-neuf mois et douze jours. L'échéance de la période de trois ans de l'art. 36 al. 1 LST/GE est en effet celle du 1er juin 1999, date d'entrée en vigueur de la loi du 26 mars 1999, et non pas, comme le soutient le recourant, celle du 7 novembre 2000, correspondant à la demande de transfert des permis de stationnement.

En retenant que le recourant n'avait pas exercé une activité de chauffeur de taxi pendant trois ans, le Tribunal administratif a procédé non seulement à une saine appréciation des preuves mais à une application correcte de l'art. 36 al. 1 LST/GE. La condition de durée de plus de trois ans faisant défaut, l'autorité intimée n'avait pas à se prononcer, dans le cadre de cette disposition légale, sur le caractère effectif de l'activité du recourant ni à examiner si l'intensité de sa collaboration dans l'entreprise de son père permettait de l'assimiler à une activité indépendante.
2.4 L'absence d'épreuve d'examens avant le mois de mai 2001 est sans conséquence dans le cas d'espèce. En effet, c'est au jour de l'ouverture de la succession que le recourant devait être au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant, conformément à l'art. 12 LST/GE. Or, il est établi que le recourant n'a sollicité l'octroi d'une telle carte que le 19 janvier 2001 et qu'il a subi un échec lors d'examens de décembre 2001. Contrairement à ce que soutient le recourant, l'art. 12 LST/GE n'exige pas seulement que les conditions légales et réglementaires nécessaires à l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur indépendant soient réunies lors de l'ouverture de la succession mais que l'héritier soit déjà titulaire de cette carte. Comme il ne remplissait pas les conditions de l'art. 36 al. 1 LST/GE, si le recourant projetait de reprendre les places de stationnement de son père au décès de celui-ci, il lui incombait de solliciter une carte professionnelle de chauffeur indépendant dès le 1er janvier 2000, date d'entrée en vigueur du règlement d'exécution de la LST/GE. Dans cette hypothèse, et sous réserve de l'exercice effectif de la profession, l'absence d'épreuve d'examens avant la

date du décès du père du
recourant aurait vraisemblablement pu constituer un motif de dérogation au sens de l'art. 36 al. 5 LST/GE.

L'autorité intimée n'a donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que la requête du recourant tendant à l'obtention d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant, déposée après le décès de son père, avait été présentée trop tardivement pour que le recourant puisse bénéficier de la transmissibilité des permis de stationnement prévue par l'art. 12 LST/GE.
2.5 Le recourant fait grief à l'autorité intimée de ne pas l'avoir mis au bénéfice des dérogations prévues à l'art. 36 al. 5 LST/GE. Cette disposition permet d'accorder une carte professionnelle de chauffeur indépendant aux titulaires d'une carte professionnelle délivrée sous l'empire de l'ancienne loi du 14 septembre 1979 qui ne remplissaient pas, au 1er juin 1999, la condition de l'exercice de manière effective, depuis plus de trois ans, d'une activité indépendante de chauffeur de taxi au sens de l'art. 36 al. 1 LST/GE. Comme on l'a vu, le recourant ne remplissait pas, à la date déterminante du 1er juin 1999, la condition de la durée supérieure à trois ans (cf. consid. 2.3 ci-dessus). En outre, il paraît difficile d'admettre que le recourant ait exercé de manière effective l'activité de chauffeur de taxi entre le 20 octobre 1997, date de l'obtention de sa carte professionnelle de chauffeur de taxi, et le 31 mai 1999. Il n'a en effet travaillé que soixante-neuf jours en 1998 et cinquante-cinq jours en 1999, pour une moyenne quotidienne de sept heures. Ces durées correspondent à un taux d'activité de l'ordre de 30%, respectivement de 25%, donc à un emploi accessoire. Ce caractère accessoire s'explique d'ailleurs par le fait que le
recourant a étudié les langues étrangères appliquées à C._____ de 1998 à 2000. De plus, le recourant a exercé l'activité accessoire de chauffeur de taxi pour le compte de son père et non pas en qualité d'indépendant. Ce n'est qu'après avoir renoncé à ses études qu'il s'est réellement investi dans la profession, soit durant le deuxième semestre 2000. Pendant le premier semestre 2000, il n'a travaillé qu'à raison de vingt-trois jours, soit moins de quatre jours par mois en moyenne. Cet éloignement de la profession de chauffeur de taxi explique que le recourant n'ait pas sollicité, au début de l'année 2000, l'octroi d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant. L'art. 36 al. 5 LST/GE constitue une disposition dérogatoire à la réglementation légale et, à ce titre, doit être interprété de façon restrictive. Il n'est dès lors pas arbitraire de considérer qu'il ne s'applique pas au recourant qui, au 1er juin 1999, disposait d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi que depuis moins de vingt mois et n'exerçait la profession qu'à titre accessoire, pour le compte de son père.

Comme l'expose le Département, l'art. 36 al. 5 LST/GE a principalement pour but de tenir compte de circonstances particulières liées à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi pendant de nombreuses années (le mémorial des séances du Grand Conseil genevois du 25 juin 1998, p. 3750, évoque la dispense du brevet d'exploitant pour un chauffeur de taxi ayant exercé son métier pendant vingt ans comme employé et qui souhaite devenir indépendant). En se fondant sur la brièveté de l'exercice de l'activité de chauffeur de taxi du recourant pour refuser l'application de l'art. 36 al. 5 LST/GE, le Tribunal administratif a donc respecté la volonté du législateur. Il faut certes admettre que l'application de cette disposition ne dépend pas exclusivement du critère de la durée de l'activité professionnelle. C'est ainsi qu'un cas de rigueur pourrait être retenu dans l'hypothèse d'un chauffeur actif depuis plusieurs années qui aurait sollicité, dès l'entrée en vigueur de la loi du 26 mars 1999, une carte professionnelle de chauffeur indépendant mais qui n'aurait pas pu l'obtenir faute de session d'examens. Il est en revanche douteux que les conséquences économiques liées au dépôt des plaques de stationnement dont le père du recourant était
titulaire puissent être retenues au regard de l'art. 36 al. 5 LST/GE. En effet, l'intention du législateur était de limiter la transmissibilité des permis de stationnement et d'éviter de leur conférer une valeur marchande. Le législateur a donc pris en compte le risque de fermeture de certaines entreprises permettant la libération de places de stationnement en faveur des candidats figurant sur la liste d'attente de tels emplacements. Pour le surplus, c'est à tort que le recourant prétend s'être trouvé dans une situation nouvelle et imprévisible; il pouvait, dès l'entrée en vigueur de la loi du 26 mars 1999, prendre les dispositions pour répondre aux conditions de l'art. 12 LST/GE. Or, à cette époque, il se consacrait principalement à ses études et n'envisageait pas de reprendre l'exploitation de l'entreprise de son père. L'existence d'un cas de rigueur ne saurait être retenue du seul fait que le recourant s'est réellement investi dans la profession de chauffeur de taxi depuis le deuxième semestre 2000.

Le grief d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et dans l'application des articles 12 et 36 LST/GE doit

dès lors être écarté.
3.
Le recourant fait valoir que l'art. 12 LST/GE instaure une distinction injustifiée entre concurrents et une restriction disproportionnée à sa liberté économique dans la mesure où il exige de l'héritier d'un titulaire de permis de stationnement qu'il possède une carte de chauffeur indépendant pour obtenir le transfert de ces permis.

Bien que le délai pour attaquer la constitutionnalité de l'art. 12 LST/GE, entré en vigueur le 1er juin 1999, soit échu depuis longtemps (art. 89 OJ), le recourant peut invoquer ce grief à l'occasion d'un cas d'application concrète de cette disposition.
3.1 La liberté économique, garantie par l'art. 27 Cst., protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, telle que l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si cette activité implique un usage accru du domaine public (ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131; 108 Ia 135 consid. 3 p. 136). Cet usage accru du domaine public peut cependant être réglementé par l'Etat; le législateur cantonal peut ainsi limiter le nombre de places de stationnement réservées aux taxis et déterminer le cercle des bénéficiaires de ces emplacements. Indépendamment de l'usage accru du domaine public, l'Etat peut soumettre l'exercice de la profession de chauffeur de taxi à l'obtention d'une autorisation pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique qui, par sa fonction et son importance, se rapproche d'un service public. Une telle exigence ne viole pas l'art. 27 Cst. mais constitue une mesure justifiée par l'intérêt public (ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3 p. 397ss) qui doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), c'est-à-dire se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts poursuivis (ATF 125 I 335 consid.
2a p. 337 et les arrêts cités).
3.2 L'art. 12 LST/GE constitue une dérogation au principe de l'intransmissibilité des permis de stationnement prévu par l'art. 8 al. 3 LST/GE. Le législateur cantonal a donc assuré la pérennité des entreprises de taxis. L'exigence de la détention d'une carte professionnelle de chauffeur indépendant ou d'une autorisation d'exploiter n'est pas propre à la dévolution des permis de stationnement aux héritiers mais s'applique à toute délivrance de tels permis. La réglementation de la transmissibilité des permis de stationnement répond au souci du législateur cantonal de lutter contre le commerce de ces permis. L'art. 11 LST/GE prohibe d'ailleurs la location des places minéralogiques liées à un permis de stationnement. Le risque d'un tel commerce n'est en effet pas négligeable, compte tenu de la limitation des permis de stationnement prévue à l'art. 9 LST/GE. Il est donc justifié d'exiger de l'héritier qu'il remplisse les conditions liées à la délivrance de tels permis; à défaut, il serait avantagé par rapport aux autres chauffeurs de taxi inscrits sur la liste d'attente établie par le Département conformément à l'art. 9 al. 5 LST/GE.

La réglementation prévue par la LST/GE quant à la transmissibilité des permis de stationnement répond donc à un intérêt public digne de protection.
3.3 L'argument du recourant selon lequel l'art. 12 LST/GE serait constitutif d'une inégalité de traitement entre concurrents n'est pas fondé. En soumettant l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur indépendant à l'obtention du brevet d'exploitant, le législateur s'est donné les moyens de vérifier que les candidats possèdent les aptitudes et les connaissances requises, indépendamment de la durée de leur expérience de chauffeur de taxi. A cet égard, une longue pratique professionnelle facilitera assurément la réussite des épreuves d'examens. Il paraît donc très théorique d'imaginer, comme le fait le recourant, qu'un chauffeur de taxi obtienne une carte professionnelle d'indépendant sans être au bénéfice d'une certaine expérience professionnelle. Le critère de la durée de l'expérience professionnelle ne saurait donc être déterminant à lui seul et l'exigence d'un examen pour l'obtention de la carte professionnelle de chauffeur indépendant permet de respecter le principe de l'égalité entre les candidats. En outre, la LST/GE permet, à son art. 36 al. 5, de tenir compte de la durée de l'expérience professionnelle acquise lors de son entrée en vigueur.
3.4 Enfin, c'est en vain que le recourant invoque le régime transitoire aménagé en faveur des héritiers d'un exploitant d'un café-restaurant ou d'un hôtel. La réglementation des professions de cafetier-restaurateur et hôtelier ne répond pas aux mêmes préoccupations que celles des services de taxis. Contrairement aux patentes d'exploitation d'établissements publics, les autorisations d'exploiter un service de taxis, comprenant le droit de stationner sur la voie publique, impliquent un usage accru du domaine public et ne confèrent aucun droit acquis. Le législateur a volontairement limité leur transmissibilité et leur valeur marchande. Cet objectif justifie

qu'à l'inverse de celle des patentes d'exploitation d'établissements publics, la réglementation des permis de stationnement ne prévoie pas, en cas de décès, la possibilité pour l'héritier de continuer à bénéficier, à titre précaire, des places de stationnement de l'exploitant décédé.

La réglementation prévue par la LST/GE quant à la transmissibilité des permis de stationnement ne viole pas la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. Fondée sur un intérêt public digne de protection, elle n'est pas source d'inégalité de traitement entre concurrents.
4.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la procédure de l'art. 36a OJ.

Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1. 153 et 153a OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Département de justice, police et sécurité et au Tribunal administratif du canton de Genève.
Lausanne, le 18 juin 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: