Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 609/2010

Arrêt du 18 juin 2011
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Zünd, Président,
Karlen, Seiler, Aubry Girardin et Stadelmann.
Greffier: M. Chatton.

Participants à la procédure
1. Association de défense des intérêts des chauffeurs de taxi,
2. A._____,
3. B._____,
4. C._____,
5. D._____,
6. E._____,
7. F._____,
8. G._____,
tous représentés par Me Mauro Poggia, avocat,
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève, représenté par le Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé du canton de Genève, case postale 3984, 1211 Genève 3.

Objet
Loi genevoise sur les taxis; arrêté relatif à la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public et au montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un tel permis,

recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève du 19 mai 2010.

Faits:

A.
Le 21 janvier 2005, le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) [LTaxis/GE; RS/GE H 1 30], qui est entrée en vigueur le 15 mai 2005 et qui a été complétée par le règlement d'exécution homonyme du 4 mai 2005 (RTaxis/GE; RS/GE H 1 30.01). La LTaxis/GE prévoit notamment:
"Art. 19: Usage du domaine public (...)
2 Les titulaires des autorisations d'exploiter [un taxi ou une entreprise de taxis de service public (...)]disposent (...) d'un usage commun accru du domaine public, leur permettant de s'arrêter aux stations de taxis dans l'attente de clients et d'utiliser les voies réservées aux transports en commun ainsi que d'emprunter les zones ou les rues dans lesquelles la circulation est restreinte. (...)
Art. 20: Limitation des permis de service public

1 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.
2 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. 21: Délivrance des permis de service public (...)
4 Le permis est délivré contre 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. Le fonds est géré par le département ou par les milieux professionnels dans le cadre d'un contrat de prestation. (...)
6 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 40'000 fr. La taxe est égale ou supérieure au montant compensatoire et son montant maximum fixé par le Conseil d'Etat.
Art. 22: Annulation des permis de service public (...)
3 L'annulation d'un permis de service public confère à son titulaire le droit de percevoir pour chaque permis annulé un montant compensatoire, prélevé du fonds constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi.
4 Le Conseil d'Etat détermine les modalités de fixation du montant compensatoire en tenant compte des disponibilités du fonds, du besoin de retraite de ceux qui restituent leur permis et de la nécessité d'affecter une partie de la taxe prévue à l'article 21, alinéa 4 à la régulation du nombre de permis de service public. (...)
Section II: Dispositions transitoires (...)
Art. 58: Permis de service public (...)
5 Tant que le nombre de permis de service public déterminé dès la deuxième année n'est pas atteint, le montant compensatoire d'annulation des permis de service public au sens de l'article 22, alinéa 3, est fixé à un montant de 40'000 fr. et la taxe au sens de l'article 21, alinéa 4, à 60'000 fr."
Quant au RTaxis/GE, il prévoit entre autres:
"Art. 21: Gestion du fonds des permis de service public (...)
6 La taxe pour la délivrance d'un permis de service public peut être fixée à un montant maximum de 200'000 fr. (...)
8 La différence entre la valeur de la taxe de délivrance et le montant compensatoire est calculée afin de permettre soit de modifier le nombre de permis, soit après stabilité de celui-ci, d'améliorer peu à peu la valeur du montant compensatoire d'annulation".

B.
Se fondant sur les art. 21 al. 6 et 22 al. 4 LTaxis/GE, ainsi que sur le préavis donné par les milieux professionnels à la suite de la consultation menée par le Département genevois des affaires régionales, de l'économie et de la santé dans le cadre des travaux de révision de la LTaxis/GE actuelle, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a, le 19 mai 2010, adopté l'Arrêté relatif à la fixation de la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public ainsi que du montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un permis de service public en application de la LTaxis (ci-après: l'Arrêté), aux termes duquel:
"Conformément aux articles 21, alinéa 6, et 22, alinéa 4, de la [LTaxis/GE], 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 sont fixés de la manière suivante:
- taxe unique 82'500 fr.,
- montant compensatoire 82'500 fr.
Le présent arrêté est valable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur les taxis et limousines du 21 janvier 2005 révisée".
L'Arrêté cantonal a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève n°1102 du 18 juin 2010.

C.
Le 20 juillet 2010, l'Association de défense des intérêts des chauffeurs de taxis (ADICT) [ci-après: l'Association

de défense], son président A._____, ainsi que ses membres B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ et G._____, tous chauffeurs de taxis dans le canton de Genève, ont déposé un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral à l'encontre de l'Arrêté du 19 mai 2010. Ils concluent, avec suite de dépens, à son annulation et se plaignent en particulier d'une violation des principes de la légalité et de l'adéquation en matière fiscale, ainsi que des art. 9, 27, 111, 112 et 113 Cst. Dans leur réplique du 30 septembre 2010, les recourants ont, pour la première fois, formulé une conclusion subsidiaire tendant au constat "qu'en toute hypothèse, les nouvelles dispositions du Conseil d'Etat ne sauraient être imposées aux chauffeurs qui figuraient déjà sur la liste d'attente au moment de l'entrée en vigueur de l'Arrêté attaqué".
Le Conseil d'Etat conclut, sous suite de frais, à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet et à la confirmation de l'Arrêté querellé. Dans sa duplique, il a persisté dans ses conclusions.
La requête d'effet suspensif présentée par les recourants a été rejetée par ordonnance présidentielle du 27 août 2010.

Considérant en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 136 II 101 consid. 1 p. 103).
1.1
L'acte cantonal attaqué concerne la taxe due par les chauffeurs de taxis titulaires d'un permis de service public à Genève et relève donc du droit public.
1.1.1 Hormis le recours en matière de droits politiques qui n'entre pas en ligne de compte en l'occurrence, le Tribunal fédéral connaît, en vertu de l'art. 82 LTF, notamment des recours contre les actes normatifs cantonaux (let. b). Il peut être saisi directement d'un recours contre un tel acte lorsque celui-ci ne peut, comme dans le canton de Genève, faire l'objet d'un recours cantonal préalable (cf. arrêt 2C 230/2010 du 12 avril 2011 consid. 1.1, destiné à la publication; ATF 135 V 309 consid. 1.1 p. 312).
Les actes normatifs cantonaux au sens de l'art. 82 let. b LTF comprennent toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales ou communales, voire dans une certaine mesure, les ordonnances administratives de portée externe (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in: FF 2001 4000, p. 4118 ch. 4.1.3.3; ATF 125 I 313 consid. 2a p. 316). Ils contiennent par définition des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes qui rentreront ultérieurement dans leur champ d'application. Ils s'opposent à la décision administrative, qui est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce (cf. ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER, ad art. 82 LTF, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Bâle 2008, p. 710 s. N 27 et 30; ALAIN WURZBURGER, ad art. 82 LTF, in: Commentaire de la LTF, Berne 2009, p. 713 N 41).
Certains actes administratifs, en particulier les décisions générales ("Allgemeinverfügungen"), sont hybrides. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en oeuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280). Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont assimilés à des décisions (ATF 125 I 313 consid. 2b p. 316 s.; 112 Ib 249 consid. 2b p. 251 s.; 101 Ia 73 consid. 3a p. 74). Ils sont dès lors attaquables selon l'art. 82 let. a LTF (HANSJÖRG SEILER, ad art. 82 LTF, in: Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Berne 2007, p. 299 N 15; WURZBURGER, op. cit., p. 713 s. N 43), ce qui suppose notamment que les instances cantonales aient été préalablement épuisées (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF; arrêt 2C 118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 1.1).
1.1.2 En l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêté émanant du Conseil d'Etat, soit d'un exécutif cantonal. L'avis exprimé par l'intimé selon lequel ledit Arrêté constituerait une décision générale ne peut être suivi. D'une part, cet acte revêt un caractère collectif, en ce qu'il vise les chauffeurs de taxis genevois, actuels ou futurs, qui sont ou seront intéressés soit à obtenir un permis de service public, soit à faire annuler ce dernier au moment, notamment, de cesser leur activité. Il s'adresse partant à un cercle de destinataires étendu qui ne peuvent être individuellement déterminés. D'autre part, et bien qu'il fixe uniformément le montant de la taxe unique et le

montant compensatoire (cf. ATF 121 I 273 p. 274), l'Arrêté régit une situation abstraite. En effet, son champ d'application s'étend à l'ensemble des cas dans lesquels la délivrance, respectivement l'annulation d'un permis de service public pour le canton de Genève sont sollicitées et il devra encore être appliqué dans chaque cas d'espèce, à la suite d'un examen individualisé des conditions qui président à la délivrance ou à l'annulation du permis. Par ailleurs, l'application de l'Arrêté querellé n'est pas clairement limitée dans le temps, dès lors que sa
validité est conditionnée à l'entrée en vigueur, à une date incertaine, d'une LTaxis/GE révisée. L'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil d'Etat doit dès lors être écartée.

1.2 En outre, le recours a été formé en temps utile (art. 101 et 46 al. 1 let. b LTF), soit dans les 30 jours suivant la publication officielle, conformément au droit cantonal, de l'acte attaqué dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 18 juin 2010 (cf. ATF 130 I 82 consid. 1.2 p. 84 s.).

1.3 Reste à examiner si les recourants disposent de la qualité pour agir devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 89 al. 1 LTF, ce que conteste l'intimé.
La qualité pour recourir contre un acte normatif cantonal se satisfait, selon l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF, d'une atteinte virtuelle; il suffit donc que l'on puisse prévoir avec un minimum de vraisemblance que les recourants puissent un jour être touchés directement par l'acte normatif attaqué (ATF 136 I 17 consid. 2.1 p. 21). Tel est le cas s'agissant des sept chauffeurs de taxis à l'origine du présent recours, lesquels exercent leur activité dans le canton de Genève.
Pour ce qui est de l'Association de défense, sise à Genève, son but statutaire consiste à défendre les intérêts de tous les chauffeurs de taxis sans droit de stationnement et de service privé sur le territoire cantonal. Dès lors qu'elle regroupe les chauffeurs de taxis possédant un permis de service privé, et est reconnue par le Service cantonal comme la représentante de ceux-ci, les objectifs qu'elle invoque au titre du présent recours sont communs à la majorité, si ce n'est à la totalité de ses membres, lesquels ont, comme cela a été dit, la qualité pour contester l'Arrêté à titre individuel. Force est donc d'admettre que l'Association de défense a qualité pour former un recours corporatif devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s.; 134 II 120 consid. 2 p. 122 s.).
Le recours en matière de droit public est donc recevable.

2.
Selon l'art. 95 LTF, un tel recours peut être formé notamment pour violation du droit fédéral (let. a), qui comprend les droits constitutionnels des citoyens. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF selon lesquelles le recourant doit, à peine d'irrecevabilité, expliquer de manière précise en quoi les droits fondamentaux dont il se prévaut sont applicables et seraient violés (ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254; arrêt 4A 385/2010 du 12 janvier 2011 consid. 1.3, destiné à la publication).

3.
Les recourants contestent, sous différents aspects, la constitutionnalité de la taxe unique à verser pour l'octroi d'un permis de service public ainsi que du montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un tel permis, prévus par l'Arrêté querellé. Dans le cadre de leurs griefs d'ordre général, de même que sous l'angle de la liberté économique, ils reprochent en particulier à l'Arrêté de ne pas disposer d'une base légale au sens formel pour fixer le plafond de la taxe unique, dès lors que le montant maximal de 200'000 fr. est arrêté à l'art. 21 al. 6 RTaxis/GE et que la taxe "n'a plus aucune adéquation avec un usage accru du domaine public mais vise en réalité à obliger les chauffeurs de taxis à se constituer un fonds de prévoyance".

3.1 La légalité est un principe général du droit qui gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst.). Elle revêt une importance particulière en droit fiscal qui l'érige en droit constitutionnel indépendant déduit de l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, - prévoit en effet que les principes généraux du régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul ou sa quotité, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme

de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manoeuvre excessive et que les citoyens puissent discerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; arrêt 2C 615/2010 du
24 novembre 2010 consid. 3.2).

3.2 Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les taxes causales, soit des contributions qui constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État et qui reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en fonde la cause (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.).
La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines contributions causales. La compétence d'en établir le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, comme ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, thèse Berne 2009, p. 169 ss). Selon le principe de l'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques -, le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). Quant au principe de la couverture des frais, il prévoit que le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s. et les références citées; arrêt 2C 579/2009 du 25 juin 2010 consid. 3).

Cela étant, cet assouplissement en matière de taxes causales ne concerne pas, notamment, la taxe causale d'utilisation du domaine public. Selon la jurisprudence, l'utilisation du domaine public ne présente en effet pas de valeur marchande comparable au secteur privé. Par ailleurs, l'émolument y relatif n'est pas soumis au principe de la couverture des frais, dès lors qu'il peut procurer un excédent à la collectivité publique et qu'il se rapproche, sur ce point, de l'impôt (ATF 100 Ia 131 consid. 6c p. 140 ss, confirmé dans ATF 104 Ia 113 consid. 3 p. 116; arrêt 2P.155/1994 du 1er décembre 1995 consid. 3b; voir aussi: XAVIER OBERSON, Les taxes d'orientation, thèse Genève 1991, p. 274 s.; LUKAS WIDMER, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, thèse Zurich 1988, p. 45).

3.3 L'exigence de la légalité s'applique aussi en matière de taxes d'orientation et de taxes hybrides (dites "taxes causales d'orientation") [cf. ATF 136 I 142 consid. 3 p. 144 ss]. La taxe d'orientation vise à agir sur le comportement des particuliers en vue d'atteindre un objectif voulu par le législateur (cf. arrêts 2C 804/2010 du 17 mai 2011 consid. 5.3.2, destiné à la publication; 2C 663/2008 du 23 novembre 2009 consid. 5.2; 2C 466/2008 du 10 juillet 2009 consid. 4.2.3, et les références citées; voir déjà: ATF 121 I 129 consid. 3a p. 131). La taxe d'orientation n'est pas soumise aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., Zurich/St-Gall 2010, p. 617; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl. 2003 503 ss, p. 514 & 522; OBERSON, Les taxes d'orientation, op. cit., p. 54 s.; idem, Le principe de la légalité en droit des contributions publiques, in: RDAF 1996 265 ss, p. 267 & 275; KLAUS A. VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Berne/Stuttgart 1976, p. 173).
Certes, une partie de la doctrine prône l'assouplissement de l'exigence de la légalité en présence de contributions hybrides en raison de leur composante causale. Elle souligne toutefois de manière générale qu'en tant que ces taxes d'orientation ou ces taxes hybrides ne sont pas ou qu'imparfaitement soumises aux principes de l'équivalence ou de la couverture des frais permettant un contrôle de l'action du fisc, l'exigence de la base légale formelle doit s'interpréter de façon stricte (HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 518 s.; OBERSON, Le principe de la légalité, op. cit., p. 276 s.; idem, Les taxes d'orientation, op. cit., p. 174-181; voir aussi: WIDMER, op. cit., p. 121). En cas de délégation à l'exécutif du pouvoir de réglementer une telle taxe, le montant maximal devra en tous les cas être fixé dans la loi au sens formel (OBERSON, Les taxes d'orientation, op. cit., p. 278; cf. aussi VALLENDER, op. cit., p. 153 cum 172 & 176, au sujet des taxes causales d'orientation).

3.4 Dès lors que la portée du principe de légalité en dépend dans le cas concret, il convient de s'interroger au sujet de la nature de la contribution litigieuse (cf. arrêt 2C 466/2008 du 10 juillet 2009 consid. 4.1).
3.4.1 A cette fin, la taxe unique doit s'interpréter à la lumière du système légal instauré par la LTaxis/GE. Ainsi, le permis de service public est délivré à son titulaire contre paiement d'une taxe unique; ses recettes alimentent un fonds géré par le canton de Genève ou par les milieux professionnels. Le titulaire d'un permis de service public qui souhaite cesser son activité et obtenir l'annulation de son permis a le droit de percevoir un montant compensatoire prélevé sur ledit fonds. Les art. 21 al. 6 et 22 al. 4 LTaxis/GE autorisent le Conseil d'Etat à adapter le montant compensatoire et celui de la taxe en fonction du nombre de délivrances et d'annulations de permis de service public, ces montants ne pouvant être inférieurs à 40'000 fr. Le montant compensatoire ne doit pas être supérieur à la taxe (cf. art. 21 al. 6 in fine LTaxis/GE). Lorsque le nombre de demandes de délivrance est supérieur ou inférieur aux demandes d'annulation, le Conseil d'Etat peut augmenter ou abaisser l'un ou l'autre de ces montants "pour inciter les chauffeurs à prendre leur retraite, limiter le nombre de demandes de délivrance de permis ou, au contraire, le faire augmenter" (Réponse du Conseil d'Etat du 14 septembre 2010, p. 7; cf. art. 21 al. 8
RTaxis/GE).
3.4.2 Il ressort de ce mode de fonctionnement, tel qu'il est concrétisé par le RTAxis/GE et par l'Arrêté, que, contrairement à ce qui prévalait sous l'empire de l'ancienne loi genevoise sur les services de taxis du 26 mars 1999 (cf. arrêt 2P.184/1999 du 25 mai 2000 consid. 2a, in: SJ 2001 I 56), la taxe unique instaurée par la LTaxis/GE ne vise pas à compenser l'avantage qui est octroyé par l'Etat en termes d'usage commun accru du domaine public (s'agissant de cette notion en relation avec les taxis: arrêt 2C 564/2009 du 26 février 2010 consid. 7.2). Tant son prélèvement que son affectation ont en effet pour objectif d'encourager les chauffeurs de taxis à abandonner leur métier, de manière à réaliser une rotation, dans le respect du contingentement cantonal (art. 20 al. 2 LTaxis/GE; cf. à ce sujet les arrêts 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 12.2, non cité in: JdT 2006 I 492; 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 3b, in: SJ 2001 I 65; 2P.184/1999 du 25 mai 2000 consid. 4, in: SJ 2001 I 56), entre les permis de service public annulés et les permis nouvellement émis. De plus, l'alimentation du fonds de compensation par la taxe unique doit servir à constituer "un petit capital de retraite" en faveur des chauffeurs (Commentaire du
projet de loi PL 9198 par le Conseil d'Etat, du 16 mars 2004, p. 81, in: Mémorial du Grand Conseil du 1er avril 2004 à 17h00, p. 83), soit à améliorer leurs conditions sociales. Par conséquent, la taxe unique ne correspond pas à une taxe causale. Partant, elle n'obéit ni au principe de l'équivalence ni à celui de la couverture des frais (cf., pour ces notions, consid. 3.2).

3.5 La nature causale de la taxe unique devant être écartée, il se pose la question de savoir à quel type de contribution celle-ci s'apparente davantage. En l'occurrence, il pourrait s'agir d'une taxe d'orientation, à laquelle les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne s'appliquent pas (cf. consid. 3.3). Entre également en ligne de compte un impôt d'orientation, qui, tout en poursuivant des objectifs fiscaux, s'accompagnerait d'un certain effet incitatif (cf. arrêt 2C 88/2009 du 19 mars 2010 consid. 6.2). Enfin, un impôt dit d'affectation ("Zwecksteuer"), dont les recettes sont liées à un but déterminé, serait aussi envisageable (cf. arrêt 2P.229/2006 du 14 mai 2007 consid. 4.2, in: RDAF 2009 I 492, ZBl 109/2008 p. 311; WYSS, op. cit., p. 16).
En l'espèce, toutefois, il n'y a pas lieu d'entrer plus avant sur la question dès lors que - qu'il s'agisse d'une taxe d'orientation ou d'un impôt -, le principe de la légalité trouve à s'appliquer strictement à l'ensemble de ces hypothèses (cf. consid. 3.1, 3.2 in initio et 3.3). Il convient partant d'examiner le respect de ce principe in casu (cf. consid. 4).

4.
L'art. 21 al. 6 LTaxis/GE, sur lequel repose l'Arrêté litigieux, laisse au Conseil d'Etat la compétence notamment de déterminer les modalités de gestion du fonds et de fixer le montant de la taxe de manière à ce que, en fonction de la rotation des permis, des détenteurs qui cessent leur activité perçoivent un montant compensatoire au moins égal à 40'000 fr. Cette disposition prévoit aussi que la taxe doit être égale ou supérieure au montant compensatoire et que son montant maximum est fixé par le Conseil d'Etat.
4.1.1 Si le cercle des contribuables (les chauffeurs de taxis) et l'objet de la taxe (la délivrance d'un permis de service public) sont mentionnés dans la LTaxis/GE, cette loi ne contient en revanche pas d'assiette précise. Son art. 21 al. 6 se contente de renvoyer aux buts poursuivis par la taxe unique (rotation des permis et garantie

d'un montant compensatoire). Or, les assujettis ne sauraient déduire de cette disposition, ayant valeur de clause de délégation législative, sur quelles bases le Conseil d'Etat calculera et arrêtera le montant de la taxe. Ils ne peuvent qu'en déduire qu'il sera égal ou supérieur à 40'000 fr., somme correspondant au montant compensatoire minimal. Un certain nombre de ces critères et modalités précises de calcul n'apparaît ainsi qu'à l'art. 21 RTaxis/GE.
4.1.2 De plus, la LTaxis/GE ne fixe pas même une fourchette à l'intérieur de laquelle l'exécutif cantonal pourra, selon les objectifs poursuivis par la loi, arrêter le montant précis de la taxe unique. Tandis que le montant minimum de 40'000 fr. figure dans la loi, le montant maximum, qui est de 200'000 fr., résulte exclusivement du règlement du Conseil d'Etat, soit de l'art. 21 al. 6 RTaxis/GE, et s'élève au quintuple du montant de base prévu par la LTaxis/GE.
Il sied d'ajouter que la problématique du défaut d'un montant maximum de la taxe avait été signalée dans le contexte des travaux parlementaires concernant la LTaxis/GE. Ainsi, le projet de loi originaire présenté par le Conseil d'Etat le 16 mars 2004 (Projet de loi sur les services de taxis et de limousines [LTaxis/GE]n°PL 9198, in: Mémorial du Grand Conseil du 1er avril 2004 à 17h00) plafonnait, à son art. 21 al. 6 in fine LTaxis/GE, le montant de la taxe unique à 100'000 fr. La fixation de ce plafond visait justement à préciser la délégation législative en faveur de l'exécutif cantonal (Commentaire du Conseil d'Etat précité, p. 83). Dans le rapport de la Commission des transports du Grand Conseil du 3 janvier 2005 (in: Mémorial du Grand Conseil du 21 janvier 2005 à 15h00, p. 60) figure également la nécessité de mentionner une fourchette, dont le maximum a été subséquemment porté à 200'000 fr. Suite à l'intervention de divers commissaires, la mention du montant maximal a toutefois fini par être biffée et remplacée au profit d'une clause de délégation en faveur du Conseil d'Etat (Rapport précité, p. 185).

4.2 Il s'ensuit que le montant de la taxe qui est fixé dans l'Arrêté querellé à 82'500 fr. ne repose pas sur une base légale au sens formel. Il ne peut non plus être déduit avec suffisamment de précision des principes figurant dans la LTaxis/GE. Par conséquent, il doit être annulé. Dans la mesure où le montant de la taxe et celui de la compensation sont intrinsèquement liés dans le contexte du système incitatif mis en place par le canton de Genève, dès lors que la taxe unique n'a de sens que si elle est lue conjointement avec le montant compensatoire, il y a lieu d'annuler l'Arrêté dans son entier.

5.
5.1 Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure de sa recevabilité. Pour ce motif, on peut se dispenser d'analyser les autres griefs soulevés, en particulier celui relatif à la conformité au droit social fédéral du système de la taxe unique et du montant compensatoire. L'Arrêté querellé sera donc annulé dans son intégralité.

5.2 Le canton de Genève versera des dépens aux recourants, qui sont créanciers solidaires (art. 68 al. 1, 2 et 4 LTF). Les frais judiciaires seront également mis à sa charge étant donné qu'il succombe et qu'il défend un intérêt patrimonial (art. 66 al. 4 in fine LTF; cf. ATF 136 I 39 consid. 8.1.3 p. 40 s.; arrêt 2C 619/2010 du 22 novembre 2010 consid. 5.2).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis dans la mesure où il est recevable.

2.
L'arrêté du Conseil d'Etat du 19 mai 2010 relatif à la fixation de la taxe unique versée pour l'octroi d'un permis de service public ainsi que du montant compensatoire perçu pour l'annulation d'un permis de service public en application de la LTaxis/GE est annulé.

3.
Des frais judiciaires de 4'000 fr. sont mis à la charge du canton de Genève.

4.
Le canton de Genève versera aux recourants, créanciers solidaires, une indemnité de 5'000 fr. à titre de dépens.

5.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants et au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 18 juin 2011

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Zünd Chatton