2P.167/1999
[AZA 0]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

25 mai 2000

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger, président, Hartmann, Betschart, Hungerbühler, Müller, Yersin et Zappelli, juge suppléant. Greffière: Mme Rochat.

Statuant sur le recours de droit public
formé par

X._____ et 36 consorts, tous représentés par Me Jacques Roulet, avocat à Genève,

contre
les art. 9 al. 1 à 6, 15 al. 2 et 36 al. 1 de la loi genevoise sur les services de taxis votée le 26 mars 1999 par le Grand Conseil du canton de Genève, représenté par Me François Bellanger, avocat à Genève;

(art. 4 et 31 aCst. : liberté du commerce et de l'industrie,
égalité de traitement en matière de services de taxis)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Le 26 mars 1999, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté la nouvelle loi sur les services de taxis (ci-après: LST), dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1er juin 1999.

Sous le titre Ïimitation des permis de stationnement, l'art. 9 LST stipule:

Ï Le nombre maximal des permis de stationnement sur la voie publique est limité en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public et un bon fonctionnement des services de taxis.

2 Il est réadapté tous les ans par le Conseil d'Etat, sur préavis des milieux professionnels concernés, sur la base de critères objectifs, liés, notamment, aux conditions d'utilisation du domaine public, à l'évolution du trafic automobile et aux besoins des usagers.

3 Lorsque le nombre de permis émis est inférieur au nombre maximal de permis de stationnement prévu par l'alinéa 1, le département (c'est-à-dire, le département de justice et police et des transports) doit, sous réserve des alinéas 4 et 5, octroyer un permis à une personne physique qui remplit les conditions légales de délivrance et en fait la demande.

4 Tant que le nombre maximal de permis prévu par l'alinéa 1 est inférieur au nombre de permis déjà émis, le département ne délivre pas de nouveaux permis.

5 L'octroi des permis est effectué sur la base d'une liste d'attente établie par le département et fondée sur des critères objectifs prenant en compte, pour chaque demande, la durée de travail effective dans la profession, le temps écoulé depuis l'obtention du brevet d'exploitant, ainsi qu'une répartition équitable des permis entre les nouveaux brevetés, les indépendants et les exploitants.

6 Pour assurer la continuité de service public de transport par taxi, le département peut déroger à la liste d'attente prévue à l'alinéa 5 et autoriser la délivrance à un seul exploitant des permis de stationnement remis

en vue de leur annulation par un autre exploitant.
Le département procède à un appel d'offre public lorsque le nombre de permis est supérieur à dix.

7 Le Conseil d'Etat fixe les conditions d'adaptation du nombre maximal de permis de stationnement. ¨

Quant à l'art. 15 LST, il fixe les conditions d'exploitation de la manière suivante:

Ï L'obtention du brevet d'exploitant est subordonnée à la réussite d'examens pour vérifier que les candidats possèdent les capacités et connaissances suffisantes pour exploiter un service de taxis en tant qu'indépendant, avec un ou plusieurs véhicules.

2 Le Conseil d'Etat fixe le niveau des exigences requises pour le brevet et le programme des cours qui devront porter, notamment sur la connaissance théorique et pratique de la topographie de la ville et du canton, les obligations résultant de la loi, le maniement du compteur, les rudiments d'une seconde langue, la sécurité routière, la technique automobile, la comptabilité, le droit, ainsi que l'administration, l'organisation et la gestion d'une entreprise. ¨

Enfin, pour les chauffeurs et exploitants déjà au bénéfice d'une autorisation, l'art. 36 LST contient les dispositions transitoires ainsi libellées:

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 professionnelle délivrée conformément à l'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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'arti- cle 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.

6 Le département ne perçoit pas d'émoluments pour les autorisations délivrées conformément au présent article. ¨

B.- X._____ et trente-six consorts exercent tous l'activité de chauffeurs de taxis dans le canton de Genève en qualité d'indépendants. A ce titre, ils bénéficient d'une carte professionnelle délivrée par le Département genevois de justice et police et des transports pour exploiter un service de taxis, mais non d'un permis de stationnement sur la voie publique.

Par acte du 21 mai 1999, X._____ et consorts ont formé un recours de droit public contre la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999 et concluent, avec suite de dépens, à l'annulation des art. 9 al. 1 à 6, 15 al. 2 et 36 al.
1 LST pour violation des art. 4 et 31 aCst.

Par ordonnance présidentielle du 23 juin 1999, la demande d'effet suspensif présentée par les recourants a été admise dans le sens des considérants et en tant qu'elle portait sur les dispositions transitoires de l'art. 36 al. 1
LST.
Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité du recours de droit public (ATF 125 I 14 consid. 2a p. 16, 253 consid. 1a p. 254, 412 consid. 1ap. 414).

a) La règle d'épuisement des moyens de droit cantonal prévue par l'art. 86 al. 1 OJ vaut également pour les recours de droit public dirigés contre les arrêtés cantonaux de portée générale (ATF 119 Ia 321 consid. 2a p. 324). Le droit genevois ne prévoyant pas de contrôle judiciaire abstrait des lois cantonales (ATF 123 I 112 consid. 1a p. 115), le présent recours, formé directement devant le Tribunal fédéral, est donc recevable.

b) Le délai de trente jours prévu à l'art. 89 al. 1 OJ a commencé à courir dès la publication de la loi dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève du 21 mai 1999. Mis à la poste le 21 mai 1999, le recours a dès lors été déposé en temps utile.

c) Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir contre un arrêté de portée générale, au sens de l'art. 88 OJ, est reconnue à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 174, 474 consid. 1d p. 477).

En leur qualité de chauffeurs de taxi indépendants, qui ne sont pas au bénéfice d'un permis de stationnement, les recourants sont effectivement touchés par la limitation des permis de stationnement prévue par l'art. 9 LST. Par ailleurs, hormis X._____ qui disposait d'une carte professionnelle depuis plus de trois ans lors de l'entrée en vigueur de la loi, les autres recourants sont également touchés par les dispositions des art. 15 et 36 LST, dans la mesure où il leur est fait obligation de se soumettre désormais à un examen en vue d'obtenir le brevet d'exploitant de taxi à titre indépendant; à défaut, ils ne reçoivent que la carte de chauffeurs employés prévue à l'art. 4 LST.

Il y a lieu par conséquent d'entrer en matière sur le recours (ATF 123 I 112 consid. 1b cc p. 116).

2.- Invoquant les art. 4 et 31 aCst. , les recourants soutiennent que les dispositions légales précitées portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, qu'elles consacrent une inégalité de traitement et qu'elles causent une distorsion de la concurrence sans être justifiée par des motifs d'intérêt public.

a) Le Tribunal fédéral a toujours reconnu aux chauffeurs de taxis indépendants le droit de se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 aCst. (actuellement, art. 27 Cst.), même s'ils demandent de pouvoir faire un usage accru du domaine public pour l'exercice de leur profession (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 l'Etat est en principe habilité à réglementer. Parmi les mesures admissibles au regard de l'art. 31 aCst. , le législateur cantonal peut limiter le nombre de places réservées aux taxis, 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 par les besoins du public. Il est en revanche admis que le nombre de places de stationnement ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation.
Un danger sérieux de perturbation donne déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisation de garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'est pas nécessaire pour cela d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de places de stationnement à tous les concurrents conduirait à une situation absolument intenable (ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3p. 400ss; 97 Ia 653 consid. 5 b/bb p. 657). L'Etat peut aussi subordonner le permis de

stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible, et même, dans une certaine mesure, aux besoins du public (ATF 79 I 334 consid. 3p. 337).

Par sa fonction et par son importance, le service de taxis se rapproche en effet d'un service public. Le client, notamment en cas d'urgence pour se rendre à l'hôpital ou chez un médecin, doit pouvoir compter sur un chauffeur de confiance, rapide et calculant correctement le prix de la course, car il n'a très souvent pas la possibilité de choisir. Indépendamment de l'usage accru du domaine public, cette situation particulière justifie que l'Etat soumette la profession à une patente, ainsi qu'à une autorisation, laquelle est un moyen approprié pour permettre à l'autorité d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique; de telles exigences ne violent pas l'art. 31 aCst. , mais sont au contraire une mesure rendue nécessaire par l'intérêt public (ATF 99 Ia 389 consid. 2 et 3 p. 397ss; 79 I 334 consid. 4b p. 339). Il reste que les normes d'intérêt public créées à cette fin et leur mise en oeuvre doivent respecter le principe de la proportionnalité, 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).

b) Pour adopter la loi sur les services des taxis de 1999, le canton de Genève s'est fondé sur un audit qu'il a confié à un juriste et à un économiste, ainsi que sur le constat général suivant:

- l'offre de taxis, activité devenue profession refuge vu l'accroissement du chômage, a considérablement augmenté alors que la demande a stagné, puis régressé depuis 1995. L'excédent de taxis a causé des perturbations du trafic et des tensions, voire des incidents sur de nombreuses stations, en particulier sur les plus fréquentées. La baisse des revenus moyens des chauffeurs qui s'en est suivie les a poussés à travailler parfois davantage que ne l'autorise la loi fédérale sur le travail et plus longtemps que l'âge ordinaire de la retraite. Il est fréquent que des chauffeurs âgés, qui ont investi leur capital de retraite dans l'achat de leur véhicule, soient contraints de demander l'aide sociale du canton lorsqu'ils cessent de travailler, car ils ne peuvent plus tirer de revenus de la vente de leur permis, devenu intransmissible depuis l'adoption de l'initiative dite ¨pour des taxis égauxën 1992, laquelle a conduit à la libéralisation des permis de stationnement et, partant, à l'augmentation du nombre de taxis immatriculés, qui a passé de 682 unités en 1991 à 891 à fin 1996, le département délivrant entre 30 et 40 nouveaux permis par an.

L'Etat expose que la nouvelle loi sur les services de taxis entend dès lors:

a) favoriser le développement de la profession en diminuant les coûts pour les utilisateurs;

b) améliorer le niveau de formation des chauffeurs et créer un véritable statut professionnel pour le métier de taxi;

c) mettre un terme à l'utilisation désordonnée d'une partie du domaine public en réduisant le nombre de permis de stationnement des taxis,

d) simplifier la réglementation actuelle et l'adapter au fonctionnement réel de la profession de taxi (voir exposé des motifs à l'appui du projet de loi, du 3 juin 1998, spéc. pp. 26, 27 et 35).

3.- a) Les recourants s'en prennent d'abord aux alinéas 1 à 4 de l'art. 9 LST. Selon eux, ces dispositions limitant le nombre des permis de stationnement viseraient uniquement à restreindre le nombre de taxis pour des motifs de pure politique économique et non pour des raisons d'intérêt public, comme le soutient l'Etat intimé. Elles seraient aussi la source d'une inégalité de traitement entre concurrents.

De son côté, si l'intimé admet que la limitation de permis de stationnement entraînera certes une réduction du nombre de taxis, il soutient que la mesure critiquée serait toutefois essentiellement destinée à pallier les inconvénients, notamment les troubles de l'ordre public et la diminution de la qualité des prestations pour la clientèle, qu'engendre un nombre de places illimité.

b) La limitation du nombre de places de stationnement représente une restriction des possibilités qu'avaient jusqu'alors les chauffeurs de taxi d'obtenir une telle place après une période de trois ans d'exercice de la profession.
Cette limitation devrait sans doute être qualifiée de politique économique et, à ce titre, être déclarée contraire à la liberté du commerce et de l'industrie, si elle avait pour unique objectif de limiter la concurrence dans la profession sans motif prépondérant d'intérêt public. Sous le titre ¨but¸, l'art. 1er LST stipule en effet que: ¨la loi a pour objet d'assurer un exercice de la profession de taxi et une exploitation des services de taxis conformes, notamment, aux exigences de la sécurité publique, de la moralité publique et de la loyauté dans les transactions commerciales ainsi qu'aux règles relatives à l'utilisation du domaine public¸.

Certaines considérations de l'audit précité pourraient il est vrai laisser croire que la réglementation de la concurrence avait une importance prépondérante. Ainsi, dans ce rapport d'experts (p. 18 à 22), l'accent est mis sur l'engorgement du marché, dû à un excès d'offre, et sur la régulation souhaitable. Mais cela n'est pas déterminant, car seule compte l'intention exprimée par le législateur. Au demeurant, les experts rappellent précisément en introduction (rapport, p. 16) les soucis, motivés par l'intérêt public, qui ont poussé à rechercher les causes des inconvénients constatés par les pouvoirs publics (voir aussi p. 21 in fine et 22). Les mêmes préoccupations ont également été exprimées par la Commission de travail créée par le département dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi du 4 juillet 1997(p. 15ss, en particulier p. 42 ad art. 1), ainsi que par la Commission des transports du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi, dans son rapport du 9 mars 1999 (p. 1, 3, 4 in fine, 6 et 8 notamment).

Il apparaît par conséquent que les motifs d'intérêt public invoqués par l'Etat ne peuvent pas être considérés comme un pur prétexte destiné à masquer la volonté d'imposer sa politique de réglementation de la concurrence dans ce secteur.
A cet égard, la référence à un nombre idéal de taxis, tel que le révèle l'audit, n'est pas interdite si le but essentiel de la loi n'est pas de diriger la vie économique selon un certain plan, mais de motiver certaines des mesures aménagées par la loi.

Il reste à examiner si ces mesures sont justifiées par un intérêt public prépondérant.

c) Les recourants soutiennent que la gestion du domaine public n'imposerait pas une limitation des permis de stationnement. Les lois du marché devraient en effet suffire: si le nombre de taxis devenait excessif, les chauffeurs quitteraient la profession. Les recourants accepteraient cependant que les places soient limitées sur certaines stations très chargées pour autant que l'on accroisse les possibilités de stationner sur d'autres endroits moins fréquentés. La mesure critiquée ne serait donc pas proportionnée à l'objectif à atteindre, l'Etat étant en mesure d'exercer son pouvoir de police pour éviter les troubles de l'ordre public allégués, en particulier pour empêcher que des taxis n'attendent hors des stations qui leur sont réservées. Le fait que l'art. 13 LST permette d'octroyer des permis supplémentaires en cas de besoin indiquerait en outre qu'il y aurait en réalité bien assez de places.

A cet égard, l'Etat de Genève démontre précisément que les lois du marché invoquées par les recourant ne fonctionnent pas. Malgré la diminution de la demande, le nombre de chauffeurs augmente sans cesse depuis la libéralisation du service des taxis en 1992. Les chauffeurs âgés ne quittent pas la profession, car ils n'ont plus la possibilité de monnayer leur permis de stationnement à leur retraite, comme ils le faisaient avant (voir arrêt P. du 28 mai 1996, publié in SJ 1996 p. 533ss). Plusieurs chauffeurs ont ainsi des revenus très bas et bénéficient de l'aide publique.

Les troubles de l'ordre public invoqués par l'Etat ne sont certes pas documentés par des déclarations des intéressés ou par des rapports officiels, mais ils apparaissent comme hautement vraisemblables. Ils semblent même être notoires, comme le montre le rapport de la direction de la police de Neuchâtel du 21 juin 1996 relatif à la refonte du règlement neuchâtelois sur le service des taxis, qui observait, à titre d'exemple, la situation du canton de Genève, en relevant notamment ce qui suit:

Äucun numerus clausus n'existe dans le canton de Genève. Dès lors, il y a une forte demande de concessions, qui n'est plus en rapport avec la demande de clients. Il s'ensuit que cette libéralisation non contrôlée a des effets négatifs sur les prestations des taxis et sur les revenus des gens travaillant dans cette profession. En effet, le fait que les taximen soient mal payés les incite à refuser parfois certaines courses relativement brèves, dans la mesure où le personnel a déjà dû attendre une heure pour atteindre la tête de ligne et pouvoir effectuer ces courses. Une libéralisation excessive dans ce domaine n'est donc pas souhaitable. Celle-ci se ferait au détriment des prestations, du personnel des compagnies de taxis ainsi que de la collectivité publique qui régit cette activité (...).

Dans ces conditions, il ne serait pas raisonnable de demander à l'Etat d'exercer son pouvoir de police et d'intervenir pour maintenir l'ordre sur des stations de taxis de plus en plus surchargées. Les recourants ne précisent pas au demeurant comment l'Etat devrait s'acquitter de cette tâche, sinon par une présence policière accrue. L'Etat rappelle également à juste titre que le domaine public pour l'usage des taxis, lesquels représentent un service d'intérêt public selon la jurisprudence, doit être réglementé en tenant compte de l'équilibre entre les besoins des pistes cyclables, des voies de bus et les places de stationnement de taxis. Cet objectif est d'ailleurs expressément mentionné dans la loi (art. 1 al. 2 LST). Il paraît donc évident que la création de nouvelles places de stationnement dans les lieux déjà très encombrés, tels que le centre ville, la gare et l'aéroport, n'est guère possible et que la création de nouvelles places là où il y a moins de clients ne changerait rien à la surcharge des autres.

Le service des taxis étant d'intérêt public, il est normal que l'Etat se soucie des besoins du public à un double égard: celui des places de stationnement à la disposition du public et celui de la nécessité de bénéficier des services d'un taxi quand le besoin s'en fait sentir. A cet égard, l'art. 13 LST, qui permet à l'Etat d'accorder des permis de stationnement temporaires et supplémentaires lors d'occasions exceptionnelles, par exemple en cas de manifestation importantes, n'est nullement contradictoire avec une gestion mesurée du domaine public et ne prouve pas que l'Etat pourrait accroître sans limite le nombre de places de stationnement. En cas de manifestation importante en effet, la demande de taxis augmente, ce qui entraîne une rotation des taxis plus rapide et éloigne le risque que ne se produisent les troubles précités.

A cela s'ajoute que la limitation des permis de stationnement n'est pas rigide, puisqu'elle peut être réadaptée tous les ans par le Conseil d'Etat en fonction des besoins (art. 9 al. 2 LST). Elle répond dès lors à un intérêt public qui l'emporte sur celui des recourants à conserver le statu quo.

d) Les recourants prétendent aussi que le numerus clausus des places de stationnement consacre une inégalité de traitement entre concurrents, dans la mesure où il favorisera les détenteurs actuels de ces places, en particulier les grandes entreprises, qui pourront augmenter leur flotte de taxis. De leur côté, pour vivre convenablement, les indépendants et les nouveaux arrivants dépourvus de permis de stationnement seront contraints de louer aux entreprises de taxis un véhicule ou un droit de stationnement.

Cette critique n'est pas justifiée. Il est vrai que la limitation des permis restreindra les possibilités d'obtenir un permis de stationnement, mais c'est là une conséquence justifiée, on l'a vu, par un intérêt public prépondérant. De plus, la loi ne crée pas d'inégalité. Les titulaires de permis les conserveront (art. 8 et 37 LST). Quant à ceux qui ont atteint au moins trois ans d'activité, ils auront tous vocation à obtenir ce permis.

Les recourants prennent pour exemple la situation actuelle qui est insatisfaisante, puisqu'elle permet la location des permis. Cela n'est toutefois pas déterminant, car la nouvelle loi abolit précisément ce système (art. 11 LST). En outre, l'Etat entend recourir à des critères objectifs pour l'octroi des permis (voir art. 9 al. 5 LST, dont la constitutionnalité sera examinée ci-dessous). En l'état, il n'y a donc pas lieu de douter que la loi sera appliquée dans ce sens.

Il s'ensuit que la limitation des places de stationnement touche toute la profession. Les grandes entreprises, que les recourants visent en priorité, ne sont en soi pas privilégiées par la loi, mais au contraire placées sur un pied d'égalité avec les autres détenteurs de permis, sous réserve de l'application de l'art. 9 al. 6 LST, qui sera

examinée ci-après. Les critiques que les recourants dirigent contre la constitutionnalité des alinéas 1 à 4 de l'art. 9 LST ne sont donc pas fondées, de sorte que le recours doit être rejeté en tant qu'il porte sur la limitation du nombre de permis de stationnement.

4.- Les recourants s'en prennent aussi à l'alinéa 5 de l'art. 9 LST, qui fournit les critères déterminants pour l'attribution des permis de stationnement dans les limites arrêtées par le Conseil d'Etat. Ils estiment, en se fondant sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 1989 dans l'affaire
B. et consorts c. canton de Genève, que la poursuite d'un équilibre entre nouveaux brevetés, indépendants et exploitants ne serait pas d'intérêt public. Cette disposition accentuerait en outre une inégalité déjà existante entre grandes entreprises et indépendants qui seraient défavorisés quant à l'attribution des permis.

L'affaire jugée par le Tribunal fédéral en 1989 concernait la dérogation à la règle de l'art. 3 de la loi sur les services de taxis de 1979 qui stipulait que les permis étaient en principe délivrés par ordre d'ancienneté aux candidats artisans chauffeurs de taxis portés sur une liste tenue par le département, sous réserve de dérogations dans l'intérêt du service au public. Les dérogations accordées aux grands garages par le Conseil d'Etat avaient alors été motivées par le souci de conserver un certain équilibre avec les artisans et par le fait que les grands garages étaient mieux à même d'assurer le service des taxis. Le Tribunal fédéral avait cependant annulé les dérogations litigieuses, jugées dépourvues d'un intérêt public prépondérant par rapport à l'intérêt privé des nombreux chauffeurs figurant sur la liste d'attente. En l'espèce, la situation n'est pas la même, déjà en raison du fait que le recours ne porte pas sur une décision individuelle, mais sur une norme légale, dont la constitutionnalité est contestée. A cela s'ajoute que les termes mêmes de l'art. 9 al. 5 LST ne permettent pas de qualifier cette disposition de contraire à la liberté du commerce et de l'industrie, puisqu'elle vise précisément à assurer l'égalité des
candidats en prenant en compte, pour chaque demande, non seulement le critère de l'équilibre entre les divers types d'exploitation, mais aussi la durée de travail effective dans la profession et le temps écoulé depuis l'obtention du brevet d'exploitant.

Au sujet de la répartition équitable des permis entre les nouveaux brevetés, les indépendants et les exploitants, la Commission des transports explique qu'il y aurait lieu de maintenir un ¨´equilibre historique et nécessaire entre les artisans et les grandes entreprises¨. Elle ajoute, à propos de l'alinéa 6 de l'art. 9 LST qui sera examiné ci-dessous, qu'il convient d¨e pouvoir conserver à Genève de grandes entreprises de taxis qui sont pratiquement les seules à assurer véritablement le service 24 heures sur 24¨. Cette motivation, contestée par les recourants, mériterait d'être analysée en cas de recours contre une décision d'application de la loi si ce critère était invoqué seul, à l'exclusion des autres (voir aussi ci-dessous consid. 5). En l'état, il suffit de constater qu'ajoutée aux autres critères, la répartition des permis entre les différentes catégories de taxis ne rend pas la loi anticonstitutionnelle.

Au sujet de l'application de la loi, l'Etat de Genève a d'ailleurs produit un avant-projet de règlement de la loi sur les services de taxis dont l'art. 24 précise la composition de la liste d'attente et détaille la cotation des candidats, établie selon un système de points de bonification:
les nouveaux brevetés et les indépendants déjà brevetés se verraient avantagés par la prise en considération cumulée, chaque année, des deux critères de temps précités, alors que les entreprises et les indépendants disposant déjà d'un permis ne pourraient obtenir qu'un point par année et ne pourraient déposer qu'une demande de permis par an.

Il apparaît dès lors que le législateur a cherché, dans les précisions apportées par l'alinéa 5 de l'art. 9 LST et par son règlement d'application, à éviter tout arbitraire dans l'application de la norme limitant les permis de stationnement.
Il n'est ainsi pas démontré que cette disposition porte atteinte à l'égalité de traitement entre concurrents et le recours doit être rejeté sur ce point également.

5.- a) Pour assurer la continuité du service public de transport par taxi, l'art. 9 al. 6 LST autorise le département à déroger à la liste d'attente prévue à l'alinéa 5, lorsqu'un exploitant renonce en tout ou partie de ses

permis de stationnement; ces permis peuvent alors être remis en bloc à un autre exploitant au lieu d'être attribués aux candidats inscrits sur la liste d'attente.

D'après les recourants, cette disposition aurait pour résultat que l'indépendant, qui n'est pas une entreprise, ne pourrait pas transférer son permis, au contraire des entreprises qui se verraient ainsi avantagées. De plus, le contrôle de l'Etat n'empêcherait pas les dessous de table.
Cela entraînerait une inégalité de traitement que ne justifierait aucun intérêt public, car les indépendants seraient à même, à l'instar des grandes entreprises, d'assurer un service public efficace.

b) Selon la jurisprudence, l'art. 31 aCst. (actuellement art. 27 Cst.) garantit, d'une façon générale, l'égalité de traitement entre concurrents directs, c'est-à-dire entre personnes appartenant à une même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques et pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 125 II 129 consid. 10bp. 149; 121 I 129 consid. 3b p. 132 et les arrêts cités). A cet égard, l'art. 31 aCst. offre une protection plus étendue que celle de l'art. 4 aCst. (ATF 123 I 279 consid. 3d p. 281; 121 I 279 consid. 4a p. 285 et les références citées). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; il est seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 121 279 consid. 6b p. 287).

c) Contrairement à ce que prétend l'intimé, le recours est suffisamment motivé sur ce point, dès lors que les recourants renvoient expressément, en ce qui concerne l'argumentation relative à l'absence d'intérêt public, aux critiques formulées à propos de l'art. 9 al. 5 LST et qu'ils les résument brièvement.

En revanche, les recourants ne peuvent être suivis lorsqu'ils affirment qu'ils subiront une inégalité de traitement du fait qu'ils ne pourront pas, comme les entreprises, vendre leur permis de stationnement. La loi n'autorise en effet pas la transmission des permis, puisqu'elle prévoit leur annulation (art. 10 LST), sous réserve de dévolution successorale (art. 12 LST). Il ne peut donc être retenu que les entreprises pourraient céder leurs permis ¨a prix d'or¸ selon la pratique qui était en vigueur sous l'empire de la loi sur les services de taxis du 14 septembre 1979, soit avant la modification de la loi entrée en vigueur le 17 octobre 1992 (voir arrêt P. du 28 mai 1996, précité, publié in SJ 1996p. 533 et ss).

Cela étant, il n'est pas établi que les motifs permettant de déroger à la règle, instituée à l'art. 9 al. 5 LST, c'est-à-dire l'attribution des permis sur la base d'une liste d'attente selon les critères objectifs précisés par le règlement, soient d'intérêt public. A cet égard, l'Etat expose que l'art. 9 al. 6 LST a été conçu en vue de permettre à une grande entreprise de taxis de se voir attribuer en priorité les permis annulés d'une autre entreprise qui aurait cessé son activité. Ce privilège serait, selon lui, justifié par le besoin de maintenir des grandes entreprises de taxis, lesquelles assureraient en pratique le service continu des taxis jour et nuit.

S'il est d'intérêt public de veiller à ce que le service des taxis puisse être assuré 24 heures sur 24 (ATF 99 Ia 394 consid. 3, p. 401; voir aussi arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 5 mars 1996, in RDAF 1996 II p. 161 consid. 7b), il n'est pas contesté que la plupart des chauffeurs de taxis sont reliés à l'une des cinq centrales de diffusion d'ordres. L'Etat admet certes que les indépendants qui adhèrent à une telle centrale sont à même de travailler 24 heures sur 24, mais il soutient que ces indépendants préfèrent travailler de jour et qu'en pratique, le service de nuit serait assuré pour l'essentiel par les entreprises. La question n'est cependant pas déterminante, dès lors que la loi (art. 24 al. 2 LST) prévoit que le service doit être assuré 24 heures sur 24 par tous les chauffeurs de taxis, exploitants et indépendants. On ne saurait donc justifier une dérogation par la supposition que ces derniers ne se conformeront pas à la règle dont l'exécution sera d'ailleurs soumise à la surveillance du département (voir, sur ce point, l'arrêt B. du 2 juin 1989 précité, consid. 3b).

L'alinéa 6 de l'art. 9 LST introduit ainsi une inégalité de traitement qui n'est pas justifiée par un intérêt public prépondérant. Le recours doit dès lors être admis sur ce point et la disposition critiquée, qui viole l'art. 31 aCst. , doit être annulée.

6.- a) A la suite de la modification de la loi sur les services de taxis de 1992, toute personne physique, titulaire d'une carte professionnelle et justifiant avoir exploité en tant qu'indépendant ou employé un service de taxi durant une période ininterrompue de trois ans était fondée à se voir délivrer un permis de stationnement.

Dans ses dispositions transitoires, la nouvelle loi instaure un régime différencié, suivant le nombre d'années que les chauffeurs bénéficient de la carte professionnelle.
L'art. 36 LST prévoit ainsi que les chauffeurs qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi, sont au bénéfice d'une carte professionnelle délivrée depuis plus de trois ans et qui exercent de manière effective leur activité de taxi comme indépendant, reçoivent la carte professionnelle de chauffeur indépendant (al. 1), sans avoir à passer l'examen en vue du brevet d'exploitant de taxi prévu par l'art. 15 LST. Le cas échéant, ils pourront aussi se voir délivrer un permis de stationnement, cela dans les limites adoptées par l'Etat conformément à l'art. 9 LST. En revanche, les chauffeurs déjà au bénéfice de ladite carte professionnelle, mais qui exercent leur activité de taxi depuis moins de trois ans, ne reçoivent que la carte professionnelle de chauffeur employé (al. 2). S'ils veulent obtenir le brevet d'exploitant pour pratiquer à titre indépendant, ils devront alors passer les examens destinés à vérifier que les candidats sont aptes à exploiter un service de taxis avec un ou plusieurs véhicules (art. 15 al. 1 LST). Le département peut cependant accorder des dérogations pour tenir compte de situations particulières ou de cas de rigueur (art. 36 al. 5 LST).

b) Les recourants remettent en cause tant l'art. 36 al. 1 LST que l'art. 15 al. 2 LST qui fixe le niveau des exigences des examens. Ils allèguent que, dans la mesure où ils possèdent leur carte professionnelle depuis moins de trois ans, l'application des dispositions transitoires précitées les obligera, soit à abandonner leur statut d'indépendants pour devenir chauffeurs employés, soit à quitter leur profession s'ils ne peuvent pas passer rapidement les examens prévus. Ils jugent en outre disproportionnées les exigences requises, en tout cas pour un artisan indépendant qui ne possède qu'un seul véhicule et n'exploite pas d'entreprise. Enfin, l'art. 36 LST créerait, selon eux, une inégalité de traitement injustifiée, dans la mesure où il prend comme critère pour octroyer la carte professionnelle sans examens l'écoulement de trois ans de pratique, car ce laps de temps ne garantirait pas une meilleure connaissance de certaines matières exigées. De même, il y aurait une inégalité dépourvue de motifs entre les indépendants pratiquant depuis moins de trois ans, mais ne possédant qu'un seul véhicule, qui se verraient imposer le statut de chauffeurs employés, alors que ceux qui possèdent plus d'un véhicule, reçoivent l'autorisation
d'exploiter un service de taxis en vertu de l'art. 36 al. 3 LST.

Il se justifie toutefois d'examiner séparément la constitutionnalité des art. 15 al. 2 et 36 al. 1 LST.

c) La jurisprudence admet qu'à l'instar d'autres professions, celle de chauffeur de taxi soit soumise à une patente, dans la mesure où elle s'exerce dans des conditions particulières qui nécessitent que le chauffeur offre des garanties suffisantes de moralité et de sécurité vis-à-vis de ses clients (ATF 79 I 335 consid. 4b p. 339/340).

En l'espèce, l'Etat justifie les examens imposés aux chauffeurs par le fait que la très grande majorité des chauffeurs n'ont guère de connaissances, notamment dans le domaine des assurances sociales et que des examens sont exigés pour les exploitants de taxis dans divers pays d'Europe. En ce qui concerne les épreuves de droit et de gestion, elles seraient nécessaires pour les chefs d'entreprises comportant un ou plusieurs taxis. L'Etat assure cependant qu'il ne sera demandé que le strict nécessaire. A titre d'exemple des exigences qui pourraient être requises, il produit un projet de règlement de l'examen professionnel de détenteurs des taxis.

Les recourants ne contestent pas le principe même des examens, mais ils critiquent le fait que ceux-ci comprennent, pour les exploitants qui ne possèdent qu'un taxi, et n'ont donc pas d'employés ni d'autres charges, des épreuves de comptabilité, de droit, d'administration, d'organisation et de gestion d'une entreprise, exigences qu'ils jugent inadaptées aux particularités de leur métier.

Cette critique est fondée. Tel qu'il est conçu, l'examen est en effet adapté aux exigences des personnes exploitant un service de taxis. Le projet de règlement d'application de la LST, en son art. 33 al. 2, définit l'exploitant comme ün indépendant avec un ou deux employés ou une personne physique titulaire d'une au-

torisation d'exploiter. Il dirige lui-même et effectivement le service de taxis. Quant à l'art. 34 de ce projet de règlement, il précise notamment que les exploitants choisissent leurs employés avec soin, leur donnent des instructions appropriées et les contrôlent de façon suivie. Quant à l'art. 36 dudit projet, il définit différemment les obligations relatives à la documentation à conserver, entre les exploitants et les indépendants sans employés.
Il ressort en outre des pièces produites par l'intimé concernant les exigences requises des chauffeurs de taxis qu'une distinction est généralement faite en Europe entre les artisans qui possèdent et conduisent leur propre véhicule, d'une part, et les entreprises de taxis qui ont plusieurs véhicules et emploient du personnel, d'autre part (voir l'étude comparative des règles d'accès à la profession d'exploitant de taxis de l'Union internationale des transports routiers, notamment p. 2 et 4). Le projet de règlement de l'examen professionnel de détenteur de taxis de l'Association suisse des transports routiers va dans le même sens, puisqu'il vise à astreindre les candidats à apporter la preuve qu'ils possèdent l'es capacités et connaissances suffisantes pour accomplir les tâches incombant à un détenteur de taxis et entrepreneur, lequel doit d'émontrer en particulier qu'il est capable de coordonner correctement l'affectation du personnel et des moyens techniques d'un service de transport et d'assurer ainsi une prestation optimale.

Or, si les associations professionnelles peuvent adopter certaines règles en vue d'assainir leur profession, le droit de l'Etat d'imposer de telles règles implique que celles-ci soient justifiées par la protection du public et, d'une façon générale, par des motifs d'intérêt public prépondérants. A cet égard, une distinction devrait à tout le moins exister entre le niveau de connaissances exigées d'un indépendant travaillant seul avec son taxi, d'une part, et celui demandé à des exploitants, entrepreneurs travaillant avec du personnel et des locaux ad hoc (art. 6 LST), d'autre part. La première situation correspond à celle des recourants ainsi qu'à celle de la plupart des chauffeurs de taxi dans le canton de Genève, puisque l'audit a révélé qu'il n'y avait, à Genève, que 26 exploitants de services de taxis possédant deux véhicules ou davantage.

Il est vrai que tout chauffeur de taxi disposant du brevet d'exploitant est en droit de choisir librement son mode d'activité, c'est-à-dire de travailler seul ou avec des employés, voire d'agrandir son entreprise et de disposer par la suite de plusieurs véhicules. Des examens relatifs à l'administration, à la gestion d'une entreprise seraient sans doute utiles et justifiés par un intérêt public dans cette dernière hypothèse. Ils ne le sont pas ou, à tout le moins, le sont dans une très faible mesure pour des indépendants qui pratiquent leur métier en solitaire comme les recourants.
Quoi qu'il en soit, il se justifie de distinguer en tout cas ces deux situations, ce que la loi et son projet de règlement d'application ne font pas.

Dans ces circonstances, il y a lieu d'admettre le recours sur ce point également et d'annuler l'alinéa 2 de l'art. 15 LST, lequel ne se prête pas à une interprétation conforme à la Constitution fédérale.

d) Quant à l'art. 36 al. 1 LST, comme on l'a vu (supra consid. 6a), il avantage les chauffeurs qui travaillent depuis plus de trois ans et obtiennent ainsi sans autre leur carte de chauffeur indépendant, par rapport aux autres chauffeurs. Cette réglementation est analogue à celle de l'ancienne loi, laquelle soumettait déjà les candidats à un délai de trois ans avant de pouvoir obtenir un permis de stationnement. Est nouvelle en revanche la conséquence de la disposition transitoire (art. 36 al. 2 LST) qui contraint les chauffeurs ayant moins de trois ans d'activité à changer d'activité ou à passer l'examen.

Le projet de règlement de la LST, en son art. 58, explicite comme suit la disposition de l'art. 36 al. 5 LST qui permet à l'Etat d'accorder des dérogations au régime de l'alinéa 2:

L'ors de l'entrée en vigueur de la loi, les chauffeurs qui travaillent effectivement comme indépendants depuis moins de trois ans et qui en font la demande, reçoivent, en application de l'art. 36 al. 5 de la loi, une carte spéciale professionnelle de chauffeur indépendant les autorisant exclusivement à travailler comme chauffeur indépendant sans permis de stationnement.

Pour obtenir une carte ordinaire de chauffeur indépendant, ces chauffeurs doivent obtenir le brevet d'exploitant.

Cette disposition réglementaire équivaut en fait à atténuer sensiblement la rigueur de la loi, puisqu'elle prévoit la possibilité d'accorder largement des dérogations au régime légal transitoire de l'art. 36 al. 2 LST, ce dernier devant ainsi constituer l'exception. Il y a lieu dès lors de prendre acte de la volonté du pouvoir exécutif d'appliquer la loi dans ce sens. On constate ainsi que les recourants conserveront leur situation de chauffeurs indépendants et pourront continuer à pratiquer leur métier comme avant l'entrée en vigueur de la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999.

Quant au délai de trois ans, il était l'élément clef qui permettait aux chauffeurs, sous l'empire de l'ancienne loi, d'obtenir leur permis de stationnement. La nouvelle loi abandonne ce critère, et réintroduit la limitation du nombre de permis de stationnement en fonction d'autres critères (art. 9 LST; voir supra consid. 3).

La reprise du critère de temps dans les dispositions transitoires de la nouvelle loi n'a donc pour objectif que de maintenir les situations acquises lors de l'entrée en vigueur de la loi. Pour le reste, les chauffeurs qui exerçaient de manière effective leurs activités depuis moins de trois ans ne pouvaient pas se voir attribuer un permis de stationnement selon l'ancienne loi. Ils ne le peuvent pas non plus selon la nouvelle loi. Leur situation change dans la mesure où ils devront désormais passer un examen. Une telle exigence est cependant admissible, à condition que l'Etat adapte l'examen pour les indépendants qui n'exploitent pas un service de taxis aux exigences du métier. Sous cette réserve, l'art. 36 al. 1 LST se prête à une interprétation conforme à la Constitution.

Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point.

7.- En résumé, le recours doit être admis en ce qui concerne les art. 9 al. 6 et 15 al. 2 LST. Il doit être rejeté pour le surplus.

Aucune des parties n'obtient entièrement gain de cause. Les recourants voient leurs conclusions accueillies quant à deux de leurs critiques sur les cinq dispositions qu'ils remettent en cause, de sorte qu'il se justifie de mettre à leur charge seulement une partie des frais de justice (art. 156 al. 3 OJ). Quant au canton de Genève, dont les intérêts pécuniaires ne sont pas en cause, il n'a pas à supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). Il devra toutefois verser aux recourants une indemnités réduite à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 3 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral,

1. Admet partiellement le recours et annule les art. 9 al. 6 et 15 al. 2 de la loi genevoise sur les services de taxis, votée le 26 mars 1999 par le Grand Conseil du canton de Genève, le recours étant rejeté pour le surplus.

2. Met à la charge des recourants un émolument judiciaire de 2'500 fr.

3. Dit que l'Etat de Genève versera aux recourants une indemnité de 4'000 fr., à titre de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties.

_____

Lausanne, le 25 mai 2000
ROC/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

La Greffière,