2P.184/1999
[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

K._____, représentée par Me Pierre Gabus, avocat à Genève,

contre
les art. 25 et 38 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;
(taxis: légalité d'une taxe liée au permis de stationnement)

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), qui est entrée en vigueur le 1er juin 1999.

Sous le titre "taxes et émoluments, l'art. 25 LST stipule:

"1En contrepartie de l'avantage conféré par le permis
de stationnement, le département perçoit annuellement
une taxe d'un montant maximal de 1'300 F par
permis de stationnement qui est affectée, après consultation
des milieux professionnels, à l'amélioration
des conditions sociales de la profession.

2Le département (c'est-à-dire le département de justice,
police et des transports) perçoit un émolument
annuel de 200 F par permis de stationnement.

3Les montants fixés aux alinéas 1 et 2 sont adaptés
à l'évolution du coût de la vie, calculée à partir
de la date d'entrée en vigueur de la loi, selon
l'indice genevois des prix à la consommation.

4Le Conseil d'Etat fixe le montant de la taxe et les
conditions d'utilisation de son produit. "

Dans les dispositions transitoires, l'art. 38 LST règle l'annulation des permis de stationnement en excédent de la manière suivante:

"1Jusqu'à ce que le nombre de permis de stationnement

émis avant la date d'entrée en vigueur de la loi soit égal au nombre maximal prévu à l'art. 9, le régime légal prévu par l'art. 10 de la loi est remplacé par les alinéas 2 à 5 de la présente disposition.

2Le titulaire d'un ou plusieurs permis de stationnement qui remet son ou ses permis de stationnement au département en vue de leur annulation reçoit une indemnité pour autant qu'il ait travaillé pendant 10 ans au moins comme chauffeur de taxi ou que le permis de stationnement ait été exploité pendant 10 ans au moins.

3L'indemnité est progressive de 10 ans à 15 ans de travail ou d'exploitation. Le montant minimal est de 30 000 F et maximal de 40 000 F par permis. Le Conseil d'Etat fixe le barême.

4Le paiement de l'indemnité, qui n'est pas soumise aux impôts cantonaux ou communaux, est financé par la taxe perçue selon l'article 25, alinéa 1, de la loi. Lorsque les demandes d'indemnités sont supérieures au montant dont dispose le département, celui-ci établit une liste d'attente selon l'ordre chronologique des demandes et l'âge des titulaires. Il verse les indemnités sans intérêt en fonction de cette liste.

5Le département est autorisé à conclure un accord de prestation avec les milieux professionnels concernés, soumis à l'approbation du Grand Conseil sous forme de résolution, afin d'organiser un paiement plus rapide des indemnités au moyen de la taxe prévue à l'article 25, alinéa 1, de la loi.

6La carte professionnelle et/ou l'autorisation d'exploiter du titulaire de permis de stationnement qui remet la totalité de ses permis de stationnement au département est annulée. Dans ce cas, la dérogation prévue à l'article 36, alinéa 4, de la loi ne s'applique pas et le département ne peut entrer en matière sur une nouvelle demande d'autorisation pendant un délai de deux ans à compter du jours de l'entrée en force de la décision d'annulation. "

B.- K._____ exerce la profession de chauffeur de taxi dans le canton de Genève en qualité d'indépendante depuis 1985. Elle a obtenu un permis de stationnement lorsque la loi a été modifiée en 1992, à la suite de l'adoption de l'initiative "Pour des taxis égaux", le 27 septembre 1992.

Par acte du 10 juin 1999, K._____ a formé un recours de droit public contre la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999 et conclut, avec suite de frais et dépens, à l'annulation des art. 25 al. 1 et 3 et 38 LST pour violation des art. 4 et 22ter aCst. , ainsi que de l'art. 2 Disp. trans. aCst. Elle présente aussi une demande d'assistance judiciaire complète et une requête d'effet suspensif.

Le Grand Conseil du canton de Genève conclut principalement au rejet du recours, subsidiairement au rejet de ce dernier avec suite de frais à la charge de la recourante.

Les parties ont confirmé leurs conclusions lors d'un second échange d'écritures ordonné en application de l'art. 93 al. 2 OJ.

C.- Par ordonnance du 1er juillet 1999, l'effet suspensif a été accordé au recours en tant qu'il porte sur l'application à la recourante de l'art. 25 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 14 juin 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 sa qualité de chauffeur de taxi au bénéfice d'un permis de stationnement, la recourante est effectivement touchée par l'obligation de payer la taxe annuelle prévue à l'art. 25 al. 1 LST. La question de savoir si elle a également qualité pour recourir contre les dispositions transitoires de l'art. 38 LST sera examinée en même temps que cette norme.

d) Selon l'art 90 al. 1 OJ le recours de droit public doit, pour être recevable, non seulement contenir les conclusions du recourant (lettre a), mais aussi un exposé des faits essentiels et un exposé des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation (lettre b). Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a pas à vérifier de lui-même si la décision entreprise est en tous points conforme au droit ou à l'équité; il est lié par les moyens invoqués dans le recours et peut se prononcer uniquement sur les griefs de nature constitutionnelle que le recourant a non seulement invoqués, mais encore suffisamment motivés (ATF 125 I 71 consid. 1cp. 76; 122 I 70 consid. 1c p. 73; 119 Ia 197 consid. 1d p. 201; 118 Ia 64 consid. 1b p. 67).

Le présent recours doit dès lors être examiné à la lumière de ces principes.

2.- La recourante conteste la constitutionnalité de l'art. 25 al. 1 LST et soutient tout d'abord que cette disposition ne respecterait pas le principe de la légalité, car son mode de calcul n'est pas fixé dans la loi elle-même.

a) D'une manière générale, le fait de disposer de places de stationnement sur le domaine public est qualifié d'usage commun accru du domaine public. Il en résulte que le droit de stationnement des taxis peut non seulement être réglementé pour permettre à l'autorité administrative d'exercer son contrôle et éviter tout conflit qui pourrait survenir en raison de l'utilisation accrue du domaine public, mais être aussi soumis à une taxe, en contrepartie des avantages accordés (ATF 108 Ia 135 consid. 3 p. 136; 99 I 394 consid. 2bp. 398; 97 I 655 ss; Grisel, Traité de droit administratif, vol. II p. 561; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungs-

rechts, 3ème éd. Zurich 1998, n. 1867 et 1872p. 471/472; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd, Bâle 1991, n. 3018 p. 618).

En l'espèce, la taxe litigieuse est avant tout motivée par l'usage que font les détenteurs du permis de stationnement des places mises à leur disposition sur la voie publique. Elle doit donc être qualifiée de taxe d'utilisation ("Benützungsgebühr", sur cette notion voir Häfelin/Müller, op. cit. n. 2045 p. 525). Le principe même de sa perception doit être fixé dans la loi. Dans ces conditions, la question de savoir si, au vu du but général qu'elle poursuit, soit l'amélioration de la situation sociale des chauffeurs de taxis (art. 25 al. 1 LST), elle contient aussi des éléments d'une autre contribution publique peut demeurer indécise, dès lors qu'il s'agit d'examiner si la taxe en cause satisfait ou non au principe de la légalité.

b) Selon la jurisprudence, le principe de la légalité garanti par l'art. 4 aCst. (actuellement art. 9 Cst.) implique que la perception de contributions publiques soit prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel; lorsque la loi délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, elle doit au moins indiquer le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution (ATF 125 I 173 consid. 9 p. 179; 124 I 247 consid. 3 p. 249 et les arrêts cités). Il importe en effet que le pouvoir de l'organe exécutif ne soit pas trop étendu, en particulier lorsque les principes de la couverture des frais et de l'équivalence n'interviennent pas comme éléments de contrôle; le législateur doit alors fixer lui-même le montant de la contribution, du moins dans ses grandes lignes (Häfelin/ Müller, op.cit. n.2102p. 538).

En l'espèce, l'art. 25 al. 1 LST indique le cercle des contribuables, le montant maximal de la taxe qui peut être demandée aux détenteurs de permis de stationnement, soit 1'300 fr. pour chaque permis, ainsi que le but auquel doit être affecté la contribution, après consultation des milieux professionnels concernés. La loi précise aussi que le montant est adapté à l'évolution du coût de la vie, calculée à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi, selon l'indice genevois des prix à la consommation (art. 25 al. 3 LST). La délégation au Conseil d'Etat, qui a la compétence de fixer le montant de la taxe et les conditions d'utilisation de son produit (art. 25 al. 4 LST), s'inscrit donc dans ces limites. Contrairement à ce que soutient la recourante, le respect du principe de la légalité n'exige pas que la loi fixe les bases de calcul de la contribution, dès lors qu'elle indique clairement le montant maximum de la taxe qui peut être perçue et que le Conseil d'Etat devra en outre réglementer les conditions de son affectation enrespectantlesdispositionstransitoiresdel'art. 38LST, ainsiquelebutgénéralprévuàl'art. 25al. 1LST.

Il en résulte que le recours doit être rejeté en tant qu'il porte sur la violation du principe de la légalité.

3.- La recourante prétend aussi que la taxe précitée violerait le principe de l'égalité de traitement, car elle ne serait pas proportionnelle aux revenus effectifs des bénéficiaires des permis de stationnements. Dans son cas, le montant de 1'300 fr. inscrit à l'art. 25 al. 1 LST équivaudrait à une confiscation contraire à l'art. 22ter aCst. (actuellement 26 Cst.), alors que pour les grandes entreprises de taxis, il représenterait une charge négligeable.

a) Une norme viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4; 123 II 16 consid. 6a p. 26 et les arrêts cités). En droit fiscal, l'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, in RDS 111/1992, vol. II, p. 145 ss, n. 44, p. 178).

En outre, selon le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique découlant de l'art. 31 aCst. (actuellement art. 27 Cst.), les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence, son

interdites (ATF 123 II 385 consid. 11 p. 401 et la jurisprudence citée). 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 I 279 consid. 6b p. 287).

b) Dans le cas particulier, le montant annuel maximum légal de 1'300 fr., soit une charge mensuelle de108 fr.35, correspondant à six courses à 18 fr., ne paraîtpasexcessifauregarddel'activitéexercée, dontlesfraisgénérauxpourunchauffeurquinepossèdequ'unseulvéhicule ne sont de toute manière pas comparables avec ceux des grandes entreprises. La recourante ne démontre en tout cas pas que l'obligation de payer la taxe mettrait en difficulté les chauffeurs indépendants. A cet égard, on ne saurait en effet tenir compte de la situation exceptionnelle dans laquelle elle se trouve du fait de son âge et de son incapacité à travailler à temps complet.

Il en résulte que, d'une manière générale, la taxe en cause ne constitue pas une charge trop lourde pour les détenteurs de permis de stationnement qui sont en mesure de travailler normalement et doit permettre aux autres qui ont atteint l'âge de la retraite de quitter la profession; elle n'a donc nullement un caractère confiscatoire contraire à la garantie de la propriété (voir Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, n. 25 p. 30). Pour les mêmes motifs, cette taxe n'a pas pour résultat de discriminer les entreprises de taxis et les chauffeurs indépendants se trouvant dans un rapport de concurrence directe. Le recours doit dès lors être rejeté sur ces deux points. Il en va aussi de même du grief d'arbitraire, dans la mesure où le principe de l'interdiction de l'arbitraire et le principe de l'égalité de traitement sont étroitement liés (ATF 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4).
4.- La recourante prétend en outre que l'art. 25 al. 1 LST serait contraire au principe de la force dérogatoire du droit fédéral, en soutenant que si la taxe est destinée à améliorer les conditions sociales de la profession, elle instaure un régime supplémentaire de prévoyance sociale. A son avis, les montants encaissés ne serviraient en réalité qu'à racheter les permis annulés (voir art. 38 LST), car l'amélioration des conditions sociales constituerait un but irréalisable. Le coût de cette mesure d'intérêt général serait ainsi supporté par un nombre restreint de personnes, ce qui constituerait aussi une violation du principe de l'universalité de l'impôt.

La recourante ne motive pas ses critiques conformément aux exigences de l'art. 90 OJ, dès lors qu'elle se contente de simples affirmations, sans démontrer en quoi la réglementation cantonale ne respecterait pas les exigences du droit fédéral en matière d'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831. 10) et de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831. 40).

Quoi qu'il en soit, la loi sur les services de taxis ne prévoit nullement la perception de cotisations d'assurances sociales à la seule charge des chauffeurs qui poursuivent leur activité. Après avoir constaté que de nombreux chauffeurs indépendants âgés ne disposaient que de leur rente AVS lorsqu'ils cessaient de travailler, le législateur a voulu en effet créer un fonds pour corriger ces situations particulières. Dans un premier temps, il s'agit cependant de favoriser le départ à la retraite des chauffeurs âgés, puis, à long terme, d'améliorer le cadre social général de la profession. Les mesures de politique sociale prises par le canton complètent ainsi les prestations prévues par les lois fédérales, mais elles n'y dérogent pas.

5.- a) La recourante conteste ensuite le délai de dix ans imposé par l'art. 38 al. 2 LST pour permettre le versement d'une indemnité aux chauffeurs qui remettent leur permis de stationnement au département en vue de son annulation. A son avis, ce délai serait arbitraire et contraire à l'égalité de traitement, car il n'y aurait aucun motif de refuser de verser une indemnité à ceux qui ont exploité leur permis durant moins de 10 ans. En effet, si les chauffeurs qui ont acquis leur permis de stationnement après la libéralisation intervenue en 1992 n'ont pas dû acheter très cher ce droit, ils ont quand même dû s'affilier à une centrale de diffusion, ce qui leur a aussi occasionné des frais.

Force est toutefois de constater qu'en l'espèce, la recourante n'est pas concernée par la prétendue inégalité qu'elle dénonce, puisqu'elle travaille elle-même comme chauffeur indépendant depuis 1985, soit depuis plus de dix ans, et qu'elle pourra ainsi bénéficier de la disposition transitoire de l'art. 38 al. 2 LST, alors même qu'elle a obtenu son permis de stationnement sous le régime de 1992.

Il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur le recours, dans la mesure où la recourante prétend être désavantagée par rapport aux chauffeurs ayant au moins dix ans de permis de stationnement ou de pratique du métier (ATF 125 I 104 consid. 1a p. 106).

b) La recourante s'en prend aussi aux montants des indemnités prévues par l'art. 38 al. 3 LST. Selon elle, ces montants seraient arbitraires, car ils ne tiendraient pas compte des sommes effectivement payées par les chauffeurs pour acquérir leur permis de stationnement qui, avant 1992, pouvaient dépasser 200'000 fr. Par la suite, les conditions d'affiliation aux centrales d'ordre de diffusion de courses auraient également contraint des chauffeurs à payer des sommes importantes, de sorte que l'indemnité maximale de40'000 fr. prévue par l'art. 38 al. 3 LST paraît être dérisoire.

A nouveau la recourante, qui a acquis son permis de stationnement après 1992, ne saurait se plaindre du montant de l'indemnité versée pour la remise d'un permis de stationnement par rapport au système en vigueur avant 1992. Au demeurant, ses critiques sont infondées et doivent être rejetées.
Le législateur n'a en effet jamais eu l'intention de verser aux titulaires de permis de stationnement des indemnités compensant le prix payé. Statuant sur un recours relatif à une requête d'indemnisation liée à la suppression des transferts de permis à titre onéreux à Genève, le Tribunal fédéral avait d'ailleurs retenu que les chauffeurs de taxi ne pouvaient pas se prévaloir d'un droit acquis au maintien de la valeur patrimoniale des permis de stationnement et que l'Etat n'était nullement contraint de les indemniser en raison de la perte de valeur de ces permis (voir arrêt du 28 mai 1996 en la cause P., publié in SJ 1996 p. 533 ss, consid. 3 et 4). Dans ces conditions, l'intimé n'envisage pas de verser des indemnités pour compenser les sommes versées pour l'acquisition des permis de stationnement ou à d'autres titres, par exemple pour l'affiliation à une centrale. Le seul but de la loi est ici d'améliorer la condition sociale des chauffeurs âgés.

c) La recourante s'en prend aussi à la question du financement de l'indemnité prévue par l'art. 38 al. 4 et 5 LST. Elle affirme, sans le démontrer mais en renvoyant aux arguments déjà présentés au sujet de l'art. 25 al. 1 LST, que l'art. 38 al. 4 LST "contredit de manière insoutenable l'art. 25 LST, car la contribution instituée par cette dernière disposition ne servirait en fait qu'à financer le rachat des permis aux personnes âgées".

La motivation du recours ne répond dès lors pas aux exigences minimales de l'art. 90 al. 1 OJ sur ce point, de sorte que la critique est irrecevable. Au demeurant, l'art. 25 al. 1 LST n'a, comme on l'a vu (supra consid. 4), pas été jugé contraire à la Constitution fédérale à cet égard.

d) Les critiques que la recourante soulève contre l'institution de la liste d'attente des demandeurs d'indemnités, d'une part, le non versement d'intérêts sur lesdites indemnités prévues dans l'art. 38 al. 4 LST, d'autre part, ne sont pas mieux motivées. La recourante se contente en effet de supposer que le système instauré serait "parfaitement arbitraire" et qu'il conduirait à des "situations choquantes". Elle ne tente pas d'expliquer en quoi consisteraient les vices qu'elle dénonce, mais estime seulement que les bénéficiaires de l'indemnité seront soumis à des délais d'attente de plusieurs années avant de pouvoir toucher l'indemnité à laquelle ils ont droit.

De toute façon, il ressort du projet de règlement d'exécution des la LST (art. 57), que le législateur a bien eu l'intention de faire profiter de l'indemnité en priorité les chauffeurs âgés titulaires d'un seul permis de stationnement. Ceux-ci sont avantagés, par rapport aux entreprises titulaires de plusieurs permis, par l'existence d'un double critère tenant, d'une part, à la date de réception de l'annonce qu'ils cesseront leur activité et, d'autre part, au nombre d'années écoulées après que le chauffeur aura eu 65 ans révolus.

Les situations choquantes décrites par la recourante ne sont donc nullement établies. En outre, selon l'intimé, nul ne sera contraint de cesser de travailler avant d'avoir obtenu l'indemnité de l'art. 38 al. 2 LST. L'annulation du permis de stationnement ne sera effective, conformément aux alinéas 2 et 6 de l'art. 38 LST, qu'au moment où celui-ci sera remis au département, remise qui doit intervenir au plus tard lors du paiement de l'indemnité.

e) N'est pas davantage fondée la critique de la recourante, selon laquelle la mise en oeuvre de l'art. 38 LST

conduirait à des inégalités, car les entreprises exploitant un service de taxis, titulaires de plusieurs permis de stationnement, pourront, à l'égal des indépendants n'exploitant qu'un seul permis, toucher les mêmes indemnités.

Comme on l'a vu, le projet de règlement précité favorise les indépendants qui n'ont qu'un permis et sont âgés; en raison des critères adoptés, ceux-ci pourront se voir octroyer l'indemnité légale en priorité, de sorte que les arguments que la recourante entend tirer d'une prétendue inégalité de traitement doivent être écartés. On ne voit pas d'ailleurs ce qui pourrait justifier d'exclure les entreprises, lesquelles paient également la taxe prévue par l'art. 25 LST, du versement des indemnités prévues par le régime transitoire, sous peine de créer une inégalité de traitement en leur défaveur.

f) La recourante se plaint enfin de l'inégalité de traitement instaurée par l'art. 38 LST pour ceux qui, comme elle, ne cesseront pas leur activité prochainement et qui ne pourront peut-être plus bénéficier des avantages économiques en relation avec la taxe qu'ils auront payée.

Or, il est évident que la recourante ne pourra pas bénéficier des dispositions transitoires si elle continue à exercer son activité. Après la fin du régime transitoire, elle se trouvera toutefois sur un pied d'égalité avec les autres chauffeurs qui auront choisi de continuer à travailler, ce dont elle ne saurait se plaindre. Les contributions qu'elle a fournies n'auront pas été effectuées à fonds perdu, dès lors que l'Etat devra, conformément aux termes de l'art. 25 al. 1 LST, se servir du produit de la taxe pour améliorer les conditions sociales de la profession.

Enfin, il est vrai que si la recourante décidait, la loi ne l'y contraint nullement, de remettre son permis de stationnement durant le régime transitoire, elle ne pourrait pratiquement plus exercer ultérieurement son activité de chauffeur de taxi, dès lors que l'art. 38 al. 6 LST impose dans un tel cas un délai de deux ans avant qu'il soit entré en matière sur une nouvelle demande d'autorisation et que la recourante est aujourd'hui âgée de 65 ans. En tout état de cause, elle se trouverait à cet égard sur un pied d'égalité avec tous les chauffeurs indépendants n'ayant qu'un permis qui auraient pris la même décision. Le fait qu'une entreprise possédant plusieurs permis de stationnement puisse continuer à exercer son activité au moyen des permis qui lui restent n'est pas l'indice d'une inégalité de traitement. Ce serait au contraire le fait de priver les entreprises du droit d'exercer leur activité économique du simple fait qu'elles auraient remis un seul de leurs permis qui constituerait une inégalité contraire à la Constitution fédérale et dont elles pourraient se plaindre à juste titre.

6.- En résumé, le recours doit être entièrement rejeté dans la mesure où il est recevable.

La recourante a présenté une demande d'assistance judiciaire. Il est toutefois constant que l'assistance gratuite d'un avocat, de même que la dispense des frais judiciaires ne sont généralement pas accordées dans une procédure de contrôle abstrait des normes (ATF 121 I 314 consid. 4p. 317). Indépendamment des faibles ressources de la recourante, il n'existe en l'espèce aucune raison de déroger à cette règle générale, de sorte que la demande judiciaire doit être rejetée. Les frais de justice doivent ainsi être mis à la charge de la recourante, en tenant compte toutefois de sa situation financière (art. 153 al. 1, 153a al. 1 et 156 al. 1 OJ).

En vertu de l'art. 159 al. 2 OJ, l'Etat de Genève n'a pas droit à des dépens, même s'il a eu recours à un avocat.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral,

1. Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.

2. Rejette la demande d'assistance judiciaire.

3. Met un émolument judiciaire de 500 fr. à la charge de la recourante.

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,