

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2346/2006-DES

ATA/509/2006

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 septembre 2006

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur R_____

représenté par Me Patrice Riondel, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SANTÉ

EN FAIT

1. Monsieur R_____ (ci-après : l'intéressé ou le recourant) a obtenu un diplôme de chauffeur de taxi employé le 19 mai 2003 et une carte professionnelle de chauffeur employé lui a été remise le 20 juin 2003. Un brevet d'exploitant de taxi sans employé lui a été délivré le 21 mai 2004.

Afin de pouvoir exercer son activité professionnelle, l'intéressé a acquis un véhicule équipé d'un tachygraphe, le 3 mai 2004.

2. Les 13 octobre 2005 et 24 janvier 2006, le conseil du recourant a écrit au conseiller d'Etat en charge du département des institutions (ci-après : le DI), puis à celui en charge du département de l'économie et de la santé (ci-après : le DES) auquel ce domaine d'activités avait été attribué après les élections de 2005.

L'article 58 alinéa 2 lettre a de la loi sur les taxis et limousines - transport professionnel de personnes - du 21 janvier 2005 (LTaxis - H 1 30), prévoyait que les personnes titulaires d'un brevet d'exploitant, et qui exploitaient un service de taxi sans permis de stationnement avant le 1^{er} janvier 2004, pouvaient obtenir un permis de service public. Or le recourant, de même que les quelques personnes ayant réussi les examens d'exploitant en mai 2004, se voyaient exclus de cette possibilité. Il a demandé à être mis au bénéfice d'une dérogation.

3. Suite à l'entrée en vigueur, le 15 mai 2005, de la LTaxis l'intéressé a déposé une requête pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant, fondée sur l'article 58 LTaxis.

4. Par arrêté du 1^{er} juin 2006, le DES a rejeté cette requête. L'intéressé ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 58 LTaxis.

5. Le 28 juin 2006, le conseiller d'Etat en charge du DES a répondu aux deux plis précités. Les conditions pour l'octroi d'une dérogation n'étaient pas remplies. Le législateur avait choisi la date du 1^{er} janvier 2004 afin d'éviter que des exploitants de taxi sans droit de stationnement ne fassent un usage abusif de la faculté exceptionnelle qui leur était conférée par la disposition transitoire. Il s'agissait d'éviter que les personnes s'empressent d'obtenir un brevet d'exploitant et sollicitent une autorisation d'exploiter un service de taxis sans droit de stationnement, uniquement pour bénéficier d'un permis de service public dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les personnes concernées ne pouvaient ignorer les modifications législatives en cours lorsqu'elles avaient consenti les investissements destinés à l'exercice de leur profession.

6. Le 27 juin 2006, l'intéressé a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre l'arrêté du 1^{er} juin 2006. Il remplissait toutes les conditions pour obtenir un

permis de service public, sous réserve de la date à laquelle le brevet d'exploitant sans permis de stationnement lui avait été délivré. Seules quelques personnes se trouvaient dans une situation analogue.

Il n'y avait pas d'intérêt public à écarter les personnes dans sa situation. La décision créait une inégalité de traitement inadmissible entre les chauffeurs ayant obtenu leur brevet quelques mois avant lui et lui-même. De plus, cette décision ne respectait pas le principe de la proportionnalité et les conditions permettant de restreindre la liberté économique n'étaient pas remplies de ce fait.

7. Le 14 août 2006, le DES s'est opposé au recours. L'article 58 alinéa 2 lettre a LTaxis ne déployait pas d'effet rétroactif, mais constituait un régime transitoire. Il ne portait pas atteinte à des droits acquis. L'autorisation d'exploiter un service de taxi indépendant, sans permis de stationnement, ne garantissait pas une immutabilité de la situation. La bonne foi du recourant n'était pas atteinte, car aucune promesse ne lui avait été faite, et aucun renseignement ne lui avait été communiqué. Les investissements qu'il avait faits pouvaient être fondés aussi bien sur l'exploitation d'un service de taxi public que sur celle d'un service privé. Les conditions à une restriction de la liberté économique étaient remplies.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Selon l'article 9 alinéa 1 LTaxis, l'exploitation d'un service de transport de personnes est subordonnée à la délivrance préalable de l'une des autorisations suivantes :
 - a) autorisation d'exploiter un taxi de service privé en qualité d'indépendant ;
 - b) autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant.

(...)

L'article 11 alinéa 1 LTaxis stipule qu'une autorisation d'exploiter un taxi de service public en qualité d'indépendant est délivrée lorsqu'une personne physique

- a) est au bénéfice d'une carte professionnelle de chauffeur de taxi ;
- b) se voit délivrer un permis de service public ;
- (...)

La délivrance des permis de service public est soumise à un numerus clausus, défini aux articles 20 et 21 LTaxis.

3. L'article 58 LTaxis institue des dispositions transitoires. Son alinéa 2 prévoit que, durant la première année après l'entrée en vigueur de la loi et sans qu'il ne soit tenu compte du numerus clausus,

- les exploitants d'un taxi sans permis de stationnement, titulaires du brevet d'exploitant avant le 1^{er} janvier 2004,
- les exploitants d'un taxi sans permis de stationnement exerçant leur activité en vertu de l'article 58 du règlement d'exécution de la aLTaxis 1999,
- les chauffeurs de taxi employés titulaires du brevet d'exploitant avant le 1^{er} janvier 2004 ainsi que
- les chauffeurs de taxi employés exerçant sans interruption leur activité depuis le 31 mai 1999

ont droit à bénéficier d'un permis de service public, pour autant qu'ils exercent de manière effective leur profession.

En l'espèce, le recourant ne remplit pas les conditions précitées, car il n'était pas titulaire du brevet d'exploitant sans employé le 1^{er} janvier 2004 ni chauffeur de taxi avant le 31 mai 1999. Il n'a pas droit, dès lors, à la délivrance du permis qu'il requiert.

4. Le recourant semble soutenir que l'article 58 alinéa 2 lettre d LTaxis violerait le principe de la non rétroactivité des lois.

Selon ce principe, un acte normatif ne peut pas déployer d'effet avant son entrée en vigueur (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, volume II, Berne 2006, ad. n° 1410 et 1411 p. 636). La jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'il n'y avait pas de rétroactivité proprement dite si la nouvelle règle s'appliquait à un état de choses durable, non entièrement révolu dans le temps ; il s'agissait d'une rétroactivité impropre, qui est en principe admise si elle ne porte pas atteinte à des droits acquis (ATF 112 V 8, consid. 3a ; 121 V 100, consid. 1a et ref. cit.).

A cet égard, les droits acquis ne peuvent se fonder que sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif; l'autorité doit avoir voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure du droit par une modification législative (SJ 1999 I p.129 consid. 6a p. 141).

En l'espèce, l'article 58 alinéa 2 LTaxis ne déploie pas d'effet rétroactif : il ne modifie pas les autorisations dont le recourant a bénéficié avant la décision litigieuse. Il se limite à prendre en compte un état de fait préexistant - en l'occurrence la titularité ou non d'une autorisation à une date précise - pour en tirer des conséquences pour le futur. De plus, la aLTaxis1999 ne prévoit pas que les autorisations délivrées puissent ne pas être affectées par un changement de loi, et d'ailleurs aucune garantie n'a été donnée au recourant dans ce sens.

En conséquence, ce grief sera écarté.

5. Selon l'article 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) la liberté économique est garantie (al. 1) et comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in : FF 1997 I 1 ss, p. 179 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., n° 605, p. 315). Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale (art. 36 al. 1 Cst.), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.), et apparaître proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.).

Sont notamment autorisées, aux conditions précitées, les restrictions à la liberté économique reposant sur des mesures de police, des mesures de politique sociale ou des mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.90/2005 du 18 avril 2006 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., n° 684 ss, p. 351).

Le recourant allègue une violation du principe de la proportionnalité et, partant, de sa liberté économique. La lecture de la LTaxis démontre toutefois que ce grief n'est pas réalisé. Il n'est pas contesté qu'il existe une base légale ainsi qu'un intérêt public à réglementer l'activité des chauffeurs de taxis. De plus, le législateur a précisément introduit des dispositions transitoires dans la nouvelle loi afin d'éviter une application immédiate et sans nuances de la nouvelle réglementation (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle, 1991, ad no 578), respectant ainsi le principe de la proportionnalité.

6. Le recourant soutient de plus que la décision litigieuse violerait le principe de la bonne foi.

Ancré à l'article 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée en elles. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime. Entre autres conditions toutefois, l'administration doit être intervenue à l'égard de l'administré dans une situation concrète et ce dernier doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 et les références). Enfin, le principe de la bonne foi n'empêche pas les changements de loi ; il lie également le législateur, en particulier s'il a promis dans la loi que celle-ci ne serait pas modifiée ou serait maintenue telle quelle pendant un certain temps, créant ainsi un droit acquis (ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 126 et les références).

En l'espèce, le tribunal a déjà constaté que le recourant ne peut être mis au bénéfice d'un droit acquis. Par conséquent, même si l'on admettait qu'en organisant une session d'examens en mai 2004, l'autorité a pu éveiller chez ce dernier des attentes l'ayant amené à acquérir un véhicule en leasing, c'est-à-dire à prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice, il ne saurait invoquer la protection de la bonne foi pour se voir délivrer l'autorisation sollicitée.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté

Un émolument de CHF 250.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 LPA).

**PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 juin 2006 par Monsieur R_____ contre la décision du département de l'économie et de la santé du 1er juin 2006 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 250.- ;

communique le présent arrêt à Me Patrice Riondel, avocat du recourant ainsi qu'au département de l'économie et de la santé.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, MM. Paychère et Thélin, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :