

lère section

_____ du 23 septembre 2003

dans la cause

Monsieur M

_____ contre

COMMISSION D'EXAMEN TAXIS

A/97/2003-JPT

EN FAIT

1. Monsieur M _____, né _____ 1957, est domicilié à Genève. Il est titulaire du permis de conduire D1 lui permettant de conduire des véhicules automobiles affectés au transport professionnel de personnes depuis le 29 avril 1997. Le 7 mai 1997, il a obtenu la carte professionnelle pour chauffeur de taxis employé, profession qu'il exerce depuis lors.
2. L'intéressé s'est soumis à l'examen pour l'obtention du brevet d'exploitant sans employé aux sessions de décembre 2001 et de mai 2002. Il a échoué, ses notes relatives à l'épreuve sur la loi et le règlement des taxis n'étant pas suffisantes.
3. Le 12 septembre 2002, le service des automobiles et de la navigation (ci-après : le service) a indiqué au recourant que la session d'examens de décembre 2002 n'était pas encore programmée.
4. Le 4 octobre 2002, le service a informé l'intéressé que les examens auraient lieu en décembre 2002, sans lui indiquer les dates précises, et que les inscriptions n'avaient pas encore commencé.
5. Les 7 et 23 octobre ainsi que 1er novembre 2002, l'invitation à s'inscrire à la session d'examens taxis de décembre 2002 a été publiée dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : la FAO). L'inscription devait avoir lieu avant le 15 novembre 2002.
6. Le 28 novembre 2002, le recourant s'est rendu au service. Il a appris que le délai d'inscription pour la session de décembre 2002 était échu et que les examens débutaient le 2 décembre 2002.
7. Par courrier du 29 novembre 2002, la commission d'examen taxis (ci-après : la commission) l'a informé que son inscription tardive ne pouvait pas être prise en considération en application de l'article 7 du règlement d'exécution de la loi sur les services de taxis du 8 décembre 1999 (RLST - H 1 30.01).
8. Par courriers du 2 et 16 décembre 2002, l'intéressé a demandé à pouvoir s'inscrire à une autre session. Il devait seulement passer l'épreuve sur la loi

et le règlement des taxis.

9. Par lettre du 20 décembre 2002, le président de la commission d'examen taxis a refusé l'inscription du recourant à la prochaine session d'examen, la session de décembre 2002 et les modalités d'inscription ayant été annoncées dans la FAO. Il lui a également imposé un délai d'attente de cinq ans avant de pouvoir se réinscrire à une session d'examen, au vu des deux échecs successifs et de son défaut à la session de décembre 2002 qui était considéré comme un troisième échec, en application de l'article 19 RLST.
10. Par acte mis à la poste le 20 janvier 2003 et reçu le lendemain, Monsieur M_____ a recouru contre la décision du 20 décembre 2002 auprès du Tribunal administratif. Il conclut à l'annulation de celle-ci.

La décision violait sa liberté économique, au motif que l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST ne se fondait sur aucun article de la loi sur les services de taxis du 26 mars 1999 (LST - H 1 30), que la décision n'était pas justifiée par un intérêt public prépondérant et qu'elle ne respectait pas le principe de la proportionnalité. La décision était une mesure disproportionnée qui portait une grave atteinte à ses intérêts privés. Une telle restriction avait pour seul but de limiter le nombre de taxis pour des motifs de pure politique économique. En prenant la décision litigieuse, le service avait abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le service avait violé le principe de la bonne foi, en lui donnant des renseignements imprécis et incomplets alors qu'il s'était adressé à lui à trois reprises et qu'il était manifeste qu'il ignorait le système de publication dans la FAO. En outre, s'agissant de sa troisième tentative, il incombait à l'administration de l'inscrire d'office, le cas échéant de l'informer de manière précise sur les dates des examens et sur les modalités d'inscription.

Enfin, il prétendait que le service aurait dû l'informer, lors de sa visite du 4 octobre 2002, que le délai d'inscription serait échu le 15 novembre 2002, étant donné que cette information apparaissait trois jours plus tard dans la FAO.

11. Par réponse du 20 février 2003, la commission conclut au rejet du recours.

Les articles 16 et 33 LST constituaient une base légale suffisante pour l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST.

Cet article était en adéquation avec le but de la loi, à savoir l'amélioration de la formation des chauffeurs de taxis et la création d'un véritable statut professionnel pour le métier de chauffeur de taxis. Il n'entravait pas la libre concurrence et n'était pas une intervention de politique économique prohibée.

Le refus de pouvoir passer l'épreuve manquante à la prochaine session d'examens se basait sur l'article 7 RLST, disposition légale claire et connue des candidats chauffeurs de taxis. L'autorité devait, en outre, appliquer la loi d'office, sous peine de porter atteinte à la bonne foi et à l'égalité de traitement. Par ailleurs, le recourant n'avait invoqué aucun motif valable pouvant justifier son inscription tardive.

Le principe de la bonne foi n'avait pas été violé. En effet, les informations générales données par le service ne liaient pas ce dernier au recourant. De plus, elles correspondaient à la situation du jour de la demande. L'annonce des examens taxis était parue trois fois dans l'intervalle d'un mois dans la FAO.

La restriction de l'article 19 RLST apportait de la crédibilité à la profession de chauffeur de taxis et contribuait à l'amélioration du niveau de formation des chauffeurs, ceux-ci ayant, dans le passé, lorsqu'une telle restriction n'existait pas, réussi davantage en raison de l'effet de répétition que de l'assimilation véritable de la matière d'examen.

12. Le 7 mai 2003, le recourant était informé que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours contre la décision du président de la commission du 20 janvier 2002 est recevable (art. 21 al. 2 RLST; art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 60 let. a et 61 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Le recourant estime que l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST viole le principe de la légalité, dans sa composante de l'exigence de la base légale.

a. Selon l'article 15 LST, l'obtention du brevet d'exploitant sans employé est subordonnée à la réussite d'examens pour vérifier que les candidats possèdent les connaissances nécessaires au regard des buts poursuivis par la loi. En particulier, les examens portent 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 et les notions de gestion d'une activité indépendante sans employé.

b. L'article 16 alinéa 1 LST dispose que le département de justice, police et sécurité (art. 1 al. 1 RLST, ci-après : le département) organise les examens. En outre, l'article 33 alinéa 1 LST prévoit que le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires pour l'application de la loi.

c. L'article 19 RLST régit les cas d'échec aux examens. Il oblige le candidat en situation d'échec à repasser l'épreuve à la session suivante (art. 19 al. 1 et 2 RLST), disposition non contestée par le recourant. Le défaut et le désistement sans motif valable sont assimilés à un échec total (art. 19 al. 3 RLST). Le candidat qui a subi trois échecs totaux ou partiels successifs ne peut plus se réinscrire à une session d'examens pendant une période de cinq ans, à compter de son troisième échec. A l'expiration de ce délai, le candidat qui désire se réinscrire est tenu de subir la totalité des examens et dispose à nouveau de trois tentatives (art. 19 al. 4 RLST).

d. Le principe de la légalité est un principe de valeur constitutionnelle consacré à l'article 5 alinéa 1 Cst. Il se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale.

Le principe de l'exigence de la base légale exige que l'ensemble de l'activité étatique repose sur la loi. La base légale doit revêtir une certaine "densité normative", c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Cette exigence de précision de la norme découle de celle

de la sécurité du droit et du principe d'égalité. L'exigence de la densité normative est toutefois relative. L'on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à avoir recours à des notions imprécises, qui comportent une part nécessaire d'interprétation. Cela tient d'abord à la nature générale et abstraite de toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux organes chargés de l'appliquer une certaine marge de manoeuvre lors de sa concrétisation. Plusieurs critères doivent être pris en compte pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger d'une loi, en particulier le cercle de ses destinataires et la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Une atteinte grave exige en principe une base légale formelle, claire et précise, alors que des atteintes plus légères peuvent, par le biais d'une délégation législative, figurer dans des actes de niveau inférieur à la loi (A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 2000, vol. I, pp. 616, 617 et jurisprudence citée).

Les exigences découlant du principe de la légalité ont également été dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle entend le terme "loi" dans son acception matérielle et non formelle, en y incluant également le droit non écrit. Pour être valable, la base légale doit avoir une certaine qualité. Elle doit en particulier remplir les conditions de l'accessibilité et de la prévisibilité. L'accessibilité implique que la loi soit en principe publiée ou portée d'une autre manière à la connaissance de ses destinataires. Quant à l'exigence de prévisibilité, elle signifie que "le droit interne applicable doit être formulé avec suffisamment de précision pour permettre aux personnes concernées - en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé" (A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. I, pp. 617, 618 et jurisprudence citée).

e. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a posé trois conditions de validité des clauses légales de délégation, qui s'imposent aux cantons comme des exigences minimales (ATF 118 Ia 245) :

- La Constitution ne doit pas exclure la délégation.
- La clause de délégation doit figurer dans une loi au sens formel, lorsqu'elle a pour effet d'y soustraire la matière elle-même.

- La clause de délégation doit fixer la matière sur laquelle porte la délégation, son but et son étendue. Cette condition matérielle s'appréciera différemment selon les situations. Elle est appliquée strictement en matière fiscale, où la loi doit elle-même fixer le sujet, l'objet et la mesure de l'impôt, de même que pour les restrictions particulièrement graves aux libertés publiques, de manière plus générale lorsque l'ordonnance touche gravement la situation juridique des administrés. En d'autres mots, la précision de la norme de délégation doit être proportionnelle à la gravité de l'atteinte portée aux administrés (P. MOOR, Droit administratif, 1994, vol. I, p. 251 - 253). La loi doit contenir elle-même les principes de la réglementation pour autant qu'elle touche gravement la situation juridique des citoyens (ATF 118 Ia 245 = Sem. Jud. 1993 p. 76).

Les ordonnances fondées sur une délégation législative contiennent des normes primaires, des règles nouvelles que précisément le législateur n'a pas voulu poser lui-même (A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. I, p. 528). Les règles primaires sont des règles unilatérales obligatoires, générales et abstraites pouvant comporter des droits et des obligations nouveaux pour les administrés (B. KNAPP, Cours de droit administratif, 1994, p. 26).

En l'espèce, la Constitution genevoise n'interdit pas la délégation législative. L'article 16 LST délègue l'organisation des examens au département. La délégation législative figure ainsi dans une loi formelle, soumise à référendum, et donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter des normes en matière d'organisation des examens. La réglementation déléguée étant ainsi suffisamment déterminée, l'article 16 LST constitue une clause de délégation législative valable.

Il convient encore d'examiner si l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST respecte la clause de délégation contenue dans l'article 16 LST.

L'article 19 RLST régit les droits et les obligations des candidats en cas d'échec. Son alinéa 3 a pour but l'application effective du principe posé à l'article 19 alinéas 1 et 2 RLST, qui n'est d'ailleurs pas contesté par le recourant. L'alinéa 4 régit les conséquences de trois échecs successifs. De manière générale, l'organisation des examens englobe non

seulement la fixation des dates et lieux d'examens et les conditions d'inscription, mais également le nombre de tentatives, l'évaluation des examens et les conséquences en cas d'échec. Le délai d'attente de cinq ans de l'article 19 alinéa 4 RLST pose certes une obligation nouvelle à l'intéressé. Toutefois, elle ne sort pas du cadre légal établi par l'article 16 LST. Par conséquent, l'article 19 alinéas 3 et 4 respecte la clause de délégation législative et ne viole pas le principe de la légalité.

3. Le recourant estime que la décision litigieuse se fonde sur l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST viole la liberté économique au sens de l'article 27 Cst.

a. En premier lieu, il convient d'examiner si le recourant est titulaire de la liberté économique.

De façon générale, l'article 27 Cst. peut être invoqué par tous ceux qui exercent une activité lucrative tendant à la production d'un gain (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 2000, vol. II, p. 329).

En l'espèce, le recourant exerce le métier de chauffeur de taxis employé depuis 1997. Il est donc titulaire de cette liberté.

b. En deuxième lieu, il s'agit de déterminer si l'obligation imposée à l'article 19 alinéa 3 et 4 RLST entre dans le champ de protection de la liberté économique.

L'article 27 alinéa 1 Cst. garantit la liberté économique. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.).

Cette disposition constitutionnelle a pour but de protéger toute activité économique privée tendant à la production d'un gain (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. II, p. 307). Le profit doit être recherché, peu importe qu'il soit atteint. La liberté économique englobe toute activité économique exercée à titre indépendant ou dépendant : commerce, industrie, artisanat, agriculture, prestation de services (banques, assurances, professions libérales, hôtellerie, restauration, spectacles),

publicité. En principe, seules sont protégées les activités économiques privées, c'est-à-dire celles qui sont accomplies par des particuliers, en vertu du droit privé. Parmi les comportements protégés par la liberté économique figure en premier lieu le libre choix de l'activité économique (art. 27 al. 2 Cst.). En fait partie la décision de principe de s'occuper économiquement ou de ne pas travailler. Ensuite, la Constitution garantit à chacun le droit de choisir librement quelle activité économique il entend exercer. La liberté économique garantit également le libre exercice de l'activité économique (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, précité, vol. II, p. 337-338).

En l'espèce, le recourant est chauffeur de taxis employé. Son activité professionnelle est protégée par la liberté économique. Il s'est présenté à deux reprises à l'examen pour obtenir le brevet d'exploitant sans employé et pouvoir ainsi travailler à titre indépendant. S'étant inscrit tardivement à sa troisième tentative et au vu de l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST, il doit attendre cinq ans avant de pouvoir présenter cet examen à nouveau et exercer son métier à titre indépendant. La décision du 20 décembre 2002 l'empêche d'accéder à cette profession et de l'exercer librement. Cette restriction entre donc dans le champ de protection de la liberté économique.

c. En troisième lieu, il convient d'examiner si la limitation de l'accès et du libre exercice de l'activité du recourant est admissible.

L'article 36 Cst. dispose que la restriction aux libertés doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé. Ces trois conditions sont cumulatives.

En l'espèce, la décision litigieuse se fonde sur l'article 19 alinéas 3 et 4 RLST. Comme il l'a été démontré ci-dessus, cet article constitue une base légale valable. Il est, d'une part, publié et accessible au public. D'autre part, la portée de son application est claire et facilement prévisible. La restriction de la liberté économique du recourant respecte ainsi le principe de la légalité.

Un des objectifs essentiels de la LST est d'améliorer le niveau de formation des chauffeurs et de créer un véritable statut professionnel pour le métier de

taxi (Mémorial du Grand Conseil, séance du 29 avril 1998 sur le projet de loi du Conseil d'Etat sur les services des taxis, p. 3713). Tant l'alinéa 3 que l'alinéa 4 de l'article 19 RLST ont pour effet d'encourager les candidats à préparer sérieusement les examens afin qu'ils acquièrent les connaissances nécessaires à la profession de chauffeur de taxis sans employé. La décision contestée n'a ainsi pas pour but de limiter le nombre de chauffeurs de taxis, mais d'améliorer leur niveau de formation et de contribuer à la revalorisation de leur profession. La restriction à la liberté économique de l'intéressé est donc justifiée par un intérêt public.

Le délai d'attente de cinq ans imposé au recourant suite à trois échecs est une mesure apte et nécessaire à atteindre l'intérêt public visé par la LST. Le fait de ne pas avoir autorisé l'intéressé à passer les examens de la session de décembre 2002 résulte de l'application de l'article 7 RLST, qui prévoit les conditions d'inscription et qui n'a pas été contesté par le recourant. Le fait de ne pas s'inscrire constitue un défaut au sens de l'article 19 alinéa 3 RLST, qui est considéré comme un échec. Cette assimilation permet de concrétiser l'obligation posée par l'article 19 alinéa 1 RLST. La restriction imposée au recourant est d'une durée limitée de cinq ans et non pas définitive. Pendant cette période, l'intéressé peut continuer à exercer la profession de chauffeur de taxis employé. Il ne sera ainsi pas privé d'une source de revenus. Par ailleurs, il convient de relever que, la LST et le RLST constituant une des matières de l'examen, l'intéressé connaissait ou devait connaître les conditions d'inscription et les conséquences en cas de défaut. Il aurait, dans ces circonstances, dû user de toute la diligence nécessaire pour ne pas manquer le délai d'inscription. Or, il a laissé passer plus d'un mois après son passage du 4 octobre 2002 au service pour se renseigner sur la session d'examens, alors qu'il savait qu'elle aurait lieu en décembre 2002. La décision litigieuse ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté économique du recourant et respecte ainsi le principe de la proportionnalité.

Les trois conditions étant remplies, la décision du 20 décembre 2002 ne viole pas la liberté économique du recourant.

4. Le recourant estime que la décision litigieuse viole le principe de la proportionnalité.

Le principe de la proportionnalité se décompose en trois sous-principes : celui de l'adéquation, de la subsidiarité et de la nécessité. Ainsi une loi satisfait le premier sous-principe lorsque la mesure qu'elle prévoit permet d'atteindre le but d'intérêt public recherché, le second lorsque, parmi les diverses mesures concevables permettant d'atteindre le but recherché, celles retenues dans la loi, ou permises par celle-ci, sont au nombre de celles qui ménagent le plus les intérêts privés opposés et les intérêts publics autres qui peuvent être affectés par la mesure, et enfin le troisième lorsque les atteintes aux autres intérêts publics et privés causées par la mesure adéquate et subsidiaire ne sont pas si graves qu'il faille renoncer à prévoir la mesure dans la loi ou même à légiférer (B. Knapp, Cours de droit administratif, 1994, pp. 46, 47).

En l'espèce, comme il l'a été démontré ci-dessus, la décision du 20 décembre 2002 est une mesure apte, nécessaire et proportionnée; elle respecte donc le principe de la proportionnalité.

5. Le recourant invoque la violation du principe de la bonne foi par le service.

L'article 9 Cst. dispose que toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit à la protection de la bonne foi est soumis à la réalisation de cinq conditions cumulatives (ATF 121 V 65 c. 2a pp. 66 et 67 et la jurisprudence citée). Premièrement, l'autorité doit avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'absence de toute assurance concrète de la part de l'autorité, aucun droit ne saurait être revendiqué au titre du principe constitutionnel de la bonne foi (SJ 1998 p. 296 c. 4b p. 299; A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 2000, vol. II, p. 544). Une promesse est l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer quelque chose. Qu'elle soit écrite ou verbale, son caractère ne change pas. Quoi qu'il en soit, il incombe à quiconque se prévaut d'une promesse d'en établir la réalité (A. Grisel, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 390 et jurisprudence citée, et p. 391).

Quand bien même l'administration et la juridiction administrative doivent établir les faits d'office, il n'en demeure pas moins que lorsque les preuves font défaut, la règle de l'article 8 CC est applicable par analogie. Pour les faits constitutifs d'un droit, le fardeau de la preuve incombe à celui qui entend se prévaloir de ce droit (ATF 112 Ib 67; ATA A. L. du 8 février 1994; ATA F. du 3 février 1988).

En l'espèce, le 4 octobre 2002, le service a indiqué au recourant que les examens auraient lieu en décembre 2002 et que les inscriptions n'avaient pas encore commencé. Il s'agit d'un renseignement général conforme à la situation. En effet, le 4 octobre 2002, l'annonce au sujet de la session d'examens de décembre 2002 n'était pas encore apparue dans la FAO. Le service ne disposait alors pas de plus d'informations. En outre, le renseignement donné ne visait pas seulement l'intéressé, mais également tous les autres candidats. L'autorité n'est ainsi pas intervenue sur la situation spécifique du recourant. La première des cinq conditions cumulatives n'étant pas remplie, le grief tiré du droit à la protection de la bonne foi ne peut être retenu.

6. Mal fondé, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 janvier 2003 par Monsieur M_____ contre la décision de la commission d'examen taxis du 20 décembre 2002;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 500.-;

communique le présent arrêt au recourant, ainsi qu'à la commission d'examen taxis.

Siégeants : M. Thélin, président, M. Schucani,

Mme Bonnefemme-Hurni, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le président :

M. Tonossi

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci