

BGE 34 I 82

Bundesgericht (BGE), 1908-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_34_I_82

FR: ATF 34 I 82

IT: DTF 34 I 82

Volltext

82 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. . II. Übergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. - Empietement dans le domaine du pouvoir législatif. 13. Amt du 6 février 1908, dans la cause Schoeh contre Genève. Principe de la separation des pouvoirs. Validité du règlement (du Conseil d'Etat de Genève) du 21 juillet 1905 sur les bureaux de placement. Art. 31 Const. genev. Empietement sur le droit fédéral. Art. 6 CF, art. 405 CO. Par sommation du 17 juillet 1907, le requérant Otto Schoeh, plaignant à Genève, a été cité, à la requête du procureur général de ce canton, devant le Tribunal de police comme prévenu d'avoir, en dernier lieu, dans le canton de Genève, exigé d'une personne qu'il avait placée un emolument supérieur à celui auquel il avait droit, en contravention aux art. 5, 6 et 7 et 10 du règlement du Conseil d'Etat du 21 juillet 1905 sur les bureaux de placement et 15 du code pénal. Lors de l'audience du Tribunal de police du 5 août 1907, il a été donné lecture d'un rapport de contravention dressé par le brigadier Rouge le 20 mars précédent constatant que le prévenu avait fait payer immédiatement à son client Vogel, sommelier placé à l'hôtel de la Paix, une somme de 20 francs comme inscription et emoluments, alors qu'il n'avait droit à percevoir que 1 franc pour inscription et qu'aux termes de l'art. 7 du règlement précité il ne pouvait toucher la première moitié de ses emoluments qu'après quinze jours d'essai. A la même audience, Schoeh a soutenu que le dit règlement du 21 juillet 1905 n'avait aucune base légale, a) parce que l'une des deux sources mentionnées dans le préambule de ce règlement, le concordat intercantonal du 14 août 1875, ne visait que la protection des jeunes gens placés à l'étranger, et b) parce que l'autre source, indiquée dans le même II. Übergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. N° 13. préambule, savoir le règlement intercantonal du 13 février 1892, n'avait pas été approuvé par un acte législatif. Schoeh a soutenu, en second lieu, que le règlement visé dans la sommation violait l'art. 64 CF, réservant à la Confédération le droit de légiférer sur le droit des obligations, l'art. 4 CF sur l'égalité des citoyens devant la loi, - et l'art. 31 ibidem sur la liberté du commerce et de l'industrie. Enfin Schoeh, s'expliquant sur le fond, a cherché à démontrer qu'il n'a pas touché un emolument supérieur à celui qui était dû d'après le règlement et il a conclu à la libération. Le jugement du Tribunal de police a condamné le prévenu à 5 francs d'amende et aux frais, par des motifs qui peuvent se résumer comme suit: Le règlement visé dans la sommation a été édicté par le Conseil d'Etat en vertu du droit que confère au pouvoir exécutif l'art. 86 Const. genev., et non du droit que peut lui réserver un concordat intercantonal. C'est à tort que le requérant soutient qu'en élaborant un tarif auquel il entend soumettre les bureaux de placement le Conseil d'Etat légifère sur une matière régie exclusivement par le CO. A teneur de l'art. 31 lettre c CF, les cantons ont le droit de réglementer l'exercice des professions commerciales, sous la seule réserve que les dispositions qu'ils édictent dans ce but ne contiennent rien de contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. 01' le règlement incrimine soumet tous les tenanciers

des bureaux de placement aux memes conditions et ces conditions n'ont rien de contraire au principe susvisé et il ne se heurte pas davantage contre le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Au fond, il est acquis que Schoch a exigé et obtenu une rémunération anticipée à laquelle il n'avait pas droit. Schoch ayant appelé de ce jugement à la Cour de justice de Genève, celle-ci, par arrêt du 19 octobre 1907, a déclaré appel non recevable. Cet arrêt s'explique comme suit sur les moyens invoqués par Schoch à l'appui de ses conclusions : 1° Violation des art. 31, 64 et 86 Const. cant.

84: A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt Kantonsverfassungen. C'est à la vérité à tort que le règlement du 21 juillet 1905, visa dans la sommation, cite dans son préambule, d'une part le concordat intercantonal du 14 août 1875, puisque celui-ci n'a traité qu'à la protection des jeunes gens placés à rétranger, et, d'autre part, l'art. 6 du règlement intercantonal du 13 février 1892, lequel apparaît comme un nouveau concordat, et aurait dû être accepté par le Grand Conseil, ce qui n'a pas eu lieu. Il ne suit pas toutefois de l'indication, par le règlement, de bases légales inadmissibles, que ce règlement est nul, si d'ailleurs il puise sa source dans la constitution et dans la loi. Or l'art. 86 Const. genev. autorise le Conseil d'Etat à faire les règlements de police dans les limites fixées par la loi; en outre le législateur, dans une disposition générale du CP, a chargé le Conseil d'Etat de faire les règlements concernant les matières de police prévues par ce code et les règlements sur l'exercice d'une industrie sont expressément prévus par le CP (art. 385, n° 31). 2° Violation de l'art. 1er du Code d'instruction pénale. Le règlement était en vigueur au moment où la contravention a été commise. 3° Violation des art. 3, 4, 31, 64 CF, 340 et 86 CO. Ces griefs ne sont pas fondés : le règlement de 1905 sur les bureaux de placement ne renferme rien de contraire à la liberté de commerce et d'industrie et il ne viole pas davantage le principe de l'égalité des citoyens devant la loi puisqu'il est applicable à tous les citoyens voulant exploiter un bureau de placement. Il ne se heurte pas non plus à l'art. 64 CF et aux art. 340 et 86 CO. Il ne s'agit pas ici de la réglementation d'un contrat de louage de services, mais de la réglementation d'une industrie, autorisée par l'art. 31 lettre c de la Constitution fédérale, et l'art. 405 § 2 CO réserve la législation cantonale pour les personnes qui, par profession, servent d'intermédiaires dans les affaires, ce qui est le cas dans l'espèce. Le jugement attaqué ne consacrant aucune violation de la loi et étant rendu en dernier ressort, l'appel n'en est pas recevable et la Cour n'a dès lors pas à aborder le fond, ni, II. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. No 13. 85 en conséquence, à dire si, comme l'a admis le Tribunal de police, la contravention est établie en fait. .. C'est contre cet arrêt que sieur Schoch a recouru en temps utile au Tribunal fédéral, concluant à ce qu'il lui plaise mettre à néant le dit arrêt, au sens que le jugement du Tribunal de police qui le précède. A l'appui de ces conclusions, le recours invoque en résumé les considérations suivantes : L'autorité législative, exercée par le Grand Conseil seul (art. 31 Const. genev.) n'a jamais fait usage de l'art. 31 lettre c CF en ce qui concerne la profession de placeur. Il n'y a donc aucune loi en vigueur dans le canton de Genève sur les bureaux de placement en ce qui concerne le placement en Suisse. Si malgré cette constatation la Cour a admis que le Conseil d'Etat était compétent pour promulguer le règlement du 21 juillet 1905, elle se met en contradiction avec la Constitution genevoise. La disposition générale du CP qui charge le Conseil d'Etat de faire les lois et les règlements concernant les matières de police, prévues par le Code, est contraire à l'art. 31 de la Constitution cantonale elle viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat n'a que le pouvoir exécutif (art. 82 de la Constitution cantonale) et un droit d'initiative en matière de législation : l'art. 1er de la loi constitutionnelle du 6 juin 1891. Le Conseil d'Etat n'a fait

usage qu'une seule fois de la disposition generale de l'art. 385 al. 31 OP. La procedure employee alors fut toute differente que pour les bureaux de placement. Le Conseil d'Etat soumit d'abord au Grand Conseil un projet de loi sur les ventes temporaires (soit liquidations, debalages, etalages), sur le colportage et les industries ambulantes et sur les ventes volontaires aux encheres publiques. Ce n'est qu'apres l'acceptation de la loi par le Grand Conseil qu'un reglement de police fut edicte par le Conseil d'Etat dans les limites fixees par la loi. Le Conseil d'Etat il est vrai, peut faire des reglements de police, mais la Constitution genevoise prevoit dans un art. 86 qu'ils ne peuvent etre edictes que dans les limites fixees par la loi. Le Conseil d'Etat

86 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. II. Abschnitt. Kantonsverfassungen. ne pouvait donc pas faire un reglement sur la matiere dont il s'agit sans qu'une loi eut ete votee par le Grand Conseil. La Cour de justice commet une erreur dans son arrê en assimilant un reglement de police, emanant du pouvoir executif, a une loi, qui ne peut etre discutee et votee que par le Grand Conseil et est soumise au referendum facultatif. La Cour, en meme temps, commet un deni de justice en violant le principe *nulla in lege*. En outre c'est le CO qui regle seul tous les rapports de droit civil resultant des contrats prevus et rentrant dans les obligations; or le reglement de 1905, dans son art. 7 plus haut cite, en statuant sur la maniere dont les emoluments sont payables, est en contradiction avec l'art. 340 CO disposant que la remuneration n'est due qu'apres le service rendu; l'exigibilite de la creance du sieur Schoch prend donc naissance le jour ou le service est rendu, c'est-a-dire aussitôt que la place a occuper par l'employe lui est indiquee d'une maniere effective. De plus, le reglement de 1905 est aussi contraire aux art. 86 et suivants du meme code et un reglement cantonal de police ne saurait deroger a une regle civile sur l'exigibilite de la creance; ce reglement est en contradiction directe avec l'art. 64 de la Constitution federale. En resume les jugements attaques ont fait application de la disposition generale du CP et d'un reglement, tous deux inconstitutionnels et par consequent sans valeur. La Cour de justice, appelee a presenter ses observations sur le recours, a declare n'avoir rien a ajouter aux motifs de son arrê. De meme le Conseil d'Etat, dans sa reponse, declare se rallier en tous points aux considerations de fait et de droit emises par la Cour de justice dans son arrê du 19 octobre 1907; il conclut au rejet du recours. Statuant sur ces faits et considerant en droit : 1. - Le recourant fait valoir en premiere ligne que le reglement du 21 juillet 1905, applique en l'espece par le Tribunal de police de Geneve, n'est pas valable parce que le Conseil d'Etat n'etait pas competent, d'apres l'art. 31 Const. genev., pour l'edicter et qu'il a viole des lors le principe de la separation des pouvoirs. Or il est vrai que le reglement 11. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. NO 13. 87 contient des dispositions d'une portee generale qui restreignent, dans un certain domaine, la liberte personnelle, et que, dans l'Etat moderne, on considere en general l'enonciation de dispositions de ce genre comme rentrant dans les attributions du pouvoir legislatif; c'est aussi le cas pour le canton de Geneve, dont la Constitution repose sur le principe de la separation des pouvoirs et confere le pouvoir legislatif au Grand Conseil et le pouvoir executif au Conseil d'Etat, art. 31 et 65 Const. genev. du 24 mars 1847. Mais l'art. 86 de cette meme Constitution admet elle-meme une exception et attribue au Conseil d'Etat la competence de faire les reglements de police dans les limites fixees par la loi. C'est la, d'apres la Cour de justice et la reponse du Conseil d'Etat de Geneve, la base veritable de la competence de ce dernier pour la promulgation du reglement en question et non pas les articles cites dans le preambule du dit reglement de 1905. Il va de soi que cette fautive indication n'a pas d'influence sur la validite du reglement puisque aucune disposition constitutionnelle ou legale ne prevoit qu'un

reglement du Conseil d'Etat doit indiquer sa base constitutionnelle ou legale, sous peine de nullite ou de non-validite. Par contre il faut, pour que le reglement soit valable, qu'il apparaisse bien comme un reglement de police. Or la reglementation de l'exercice d'une industrie est generalement consideree comme matiere de police. Et a Geneve en particulier l'art. 385 CP, figurant dans le chapitre des contraventions de police, mentionne entre autres, sous le chiffre 31°, les contraventions aux lois et reglements sur les colporteurs, marchands forains, etalagistes et generalement sur l'exercice d'une industrie. De plus la disposition generale precedant les dispositions transitoires du meme code Miete, a l'art. 1er, que « le Conseil d'Etat est charge de faire les lois et reglements concernant les matieres de police prevues par le present code ». Cette disposition non seulement declare comme matieres de police la reglementation et l'exercice d'une industrie, mais elle recon- nait expressement la competence du Conseil d'Etat pour faire les lois et reglements dans ce domaine. Il est vrai que

88 A. Staatsrechtliche Entscheidungen. 111. Abschnitt. Kantonsverfassungen. la disposition semit elle-meme inconstitutionnelle si l'expression «lois ~ devait etre entendue dans son sens formel. Mais. le Code penal etant posterieur a la Constitution genevoise on ne peut pas presumer que le Legislatateur ait commis une violation de la Constitution aussi flagrante. Il faut plutot ad- mettre que ce terme est employe ici dans son sens materiel de dispositions de portee generale avec force de loi, qui peuvent etre edictees aussi par des autorites autres que l'auto- rite legislative, du moment Oll la Constitution leur donne cette competence. Dans cette situation, la seule question qui se pose encore est celle de savoir si le reglement sort des «limites fixees par la loi ~. Le recours lui-meme n'indique pas de dispositions legales avec lesquelles le reglement serait en contradic- tion. Par contre, il interprete cette reserve dans ce sens que le Conseil d'Etat ne peut pas faire usage de sa competence sans qu'une loi lui en ait trace les limites. Cette maniere de voir ne peut pas etre admise. La disposition constitutionnelle n'aurait pas de sens si l'on voulait exiger en outre dans chaque cas particulier une autorisation legale speciale. C'est tout au plus pour les sanctions penales qu'on pourrait soutenir qu'une loi doit fixer les limites avant que le Conseil d'Etat puisse faire usage de sa competence, mais ce la n'a pas d'im- portance en l'espece, puisque les peines de police sont fixees dans la loi (art. 15 CP) ; sans cela la restriction de l'art. 86, c dans les limites fixees par la loi ~, signifie seulement que le Conseil d'Etat ne peut edicter des regles que intra tegem et non pas praeter legem. Il resulte d'ailleurs aussi des de- bats du Grand Conseil genevois touchant l'elaboration du code penal que, par la disposition generale precitee, le Legis- lateur a tenu a poser pour l'avenir « les bases de la compe- tence du Conseil d'Etat en matiere de reglementation :., sans tracer de limites materielles. (Voir Memorial des seances du Grand Conseil de 1874, p. 1538 et 1539.) Et, en fait, toute ~ne serie de reglements de police ont ete promulgues par le Conseil d'Etat ensuite de cette autorisation, sans qu'une loi ~it d'abord fixe les limites de la reglementation. Il est clair, 11. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. N° 13. d'autre part, que le pouvoir Legislatif peut proceder autre- ment et qu'il peut elaborer des lois qui forment pour le Con- seil d'Etat les limites de la competence aussi dans ces do- maines. Mais la Oll le Legislatateur n'a pas fait usage de cette faculte les seules limites de la competence du Conseil d'Etat sont celles donnees par la nature meme de la matiere a re- gler ou par d'autres garanties constitutionnelles. On ne voit pas comment dans l'espece ces limites auraient ete outrepa- sees. C'est donc a tort que le recourant pretend que le Con- seil d'Etat, en edictant le reglement attaque, et les tribunaux cantonaux, en l'observant, ont viole le principe de la separa- tion des pouvoirs. Il n'y a pas non plus deni de justice de ce chef, ni

violation du principe nulla poena sine lege, dès le moment que la peine prononcée l'a été en vertu de dispositions légales ou ayant force légale. 2. - Les autres griefs formulés par le recourant à l'appui de ses conclusions sont également dénués de fondement. Les compétences en matière de législation, dont la Confédération est investie aux termes de l'art. 64 CF, ne mettent pas obstacle à ce que les cantons promulguent des lois et règlements de police sur l'exercice des industries. Cette compétence est expressément réservée à l'art. 31 lettre c CF, avec les restrictions qui découlent du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qui n'entre pas en ligne de compte dans l'espèce. Il est vrai qu'il peut être douteux, dans certains cas, si les dispositions du droit cantonal concernant l'exercice d'une industrie sont compatibles avec les dispositions ou les principes du Code fédéral des obligations qui régissent les rapports juridiques des personnes intéressées. Mais dans l'espèce un tel conflit, qui devait être tranché en faveur du droit fédéral, n'existe pas. D'abord il ne s'agit pas d'un contrat de louage de services, mais plutôt d'un mandat. Et, en tout cas, l'art. 405 al. 2 CO réserve les règles spéciales de la législation cantonale sur les agents de change, courtiers et autres personnes qui, comme les placeurs entre autres, servent d'intermédiaires dans les affaires. Cette réserve autorise les cantons à édicter des dispositions autonomes dans ce domaine,

i) O A. Staatsrechtliche Entscheidungen. III. Abschnitt. Kantonsverfassungen. lesquelles pourront donc être en contradiction avec les dispositions et les principes du droit fédéral sur les contrats en question (voir SOLDAN, Le Code fédéral des obligations et le droit cantonal, p. 160 et suiv. - HAFNER, Commentaire, ad art. 405 note 3 a). Par ces motifs, Le Tribunal fédéral prononce: Le recours est rejeté comme non fondé. m. Eigentums garantie. - Inviolabilité de la propriété. 14. Iffric vom 16. IIUult 1908 in Sadjen ~ofa ~udjet ~uftet ~.~. unb ~.~. bet ~tl~ffrif6ll~u ~e~r~feu~ütgeunoci gegen ~egietUUg\$rlf ~tbwll{beu. Verletzung der Eigentums garantie durch Zulassung des allgemeinen öffentlichen Verkehrs auf einer PriDatstrasse ~ angeordnet durch Verwaltungssakt. ' A. SDie &.<@. ber ~otels mudjer~SDurrer 18ürgenftoct J)eft~t unb betreibt als 9tedjtsnadjfoffJerin Mn t 3. ty. mudjer.SDurrer ~te @aft~öfe Grand Hotel du Parc unb Palace Hotel auf dem ~ürgenftoct, .stanton ~Wm)a[ben. Sie ift 3ugleidj ~igentümerin her bei(en ~ribatfräuen, 'oie bom mürgenftoct in weftndjer 1JUdj~ tung gegen Stnnsftab bis zum Sagen tobel uni) in oJuidjer IRidj:: tung naa, ~nnetbürger für ~ren unb bie bon ben frü~ern 18efi~ern heß .stur~(tufeß auf dem 18ürgenftod alß Bugänge 3U biefem in .ben 70 er 3a~ren erfteUt \uorben flno. 3n -lBe3ug auf bie weft:: IU. Eigentums garantie. N° 14. lidje ~ri\atfrüe \1.luroe im ,Jlll)l'e 1876 inSSer6inbung mit ocr ?mirtfdjftß6ewiUigung bOm :nat bon 9lib\1.lalben berfügt, bau jebermann frei unb unge~inbert baß .stur~auß 18ürgenftod 6efua,en unb au biefem ,8wecte fldj nadj ~eließen auf ber Stranentrede Stanßftab.~ürgenftoct eigener ober gemieteter ~utjr\1.lerfe bebienen fonne. SDiefe SSerfüigung ftü~te fldj auf eine meftimmung beß ba. maUgen ?mirtfdj)aft{lgefe~eß bon 9libwa[ben, wonadj ben ?mirten »er60ten \1.lar, 'oie SSerabreidung \)on Sveifen unb @etriinfen 3u 'ber\ueigern. SDcr tRat fdjloß barauß, oau oer ?mirt jebermann ben unfjcl)inberten ,8ugang 3U feiner ?mirtid)aft geftauen müffe. ~in gegen bie SSerrichtung Oeß matß bom 18eii~er oeß .sturtaufceß ~iirgcnftod wegen SSede~ung ber ~igentum{lga:rantie ergriffener ftaatßred}tia,er lRefur~ wurde bom ~unbeßgeridjt ourd) Urteil ,lom 6. Gftober 1877 a6gcwiefen (~S 3 91r. 114), bon ocr ~uffilffung aUßge~eno, baÜ bie angefordjrtene SSerfüigung fidj auf dne gefe~Udje @runblnge, niimUdj baß' ?mittfdj)äftsgefe~, itü~ef unb bau baß 18unbeßgeridjt nidj 3u vruten ~abe, ob bicfeß @efe~ 1'ia,tig aUßgelegt fei, b. ~., 06 'oie fraglid)e ~efdjränfung beß ~ribatdgentum{l barin ent~a(ten fei. ~ür bie ~rftennung i)er art. lidjen ~ri\atfräje nadj

~nnet6ürgen tjatte ber mefl,er bCß .stur. ~aufeß mürgenftod mit ben 18efi~ern ber megenfdjaften, burdj 11Jcldje bie Straj3e fi'd)ren foUte, SScrtrlige aogefdjoffen, hloburdj bie (e~tern Itjm baß notige 2anb gegen ~ntfdjä:bigung abfrnten unb fidj bae medjt ber unentgelHid)en menü~ung ber Straj3e auf {tjrer gnnaen 2iinge, nIf 0 bon ben ~oteIß 18ürgenftod bis aur ~ußmfmbung in bie öffentlid)e I5trafJe in ~nne1bürgen, /trür i9re @uts6ebürniffe" tlerfvred)en Hej3en. 3n cinacnlen SSerträgen ~cint tß "für bie @uts. unb IIDalbbebürniffe/, in einem mertrnge (mdj: "für ben :tmn~vort aUer 18ebürniffe, weldjer ~rt fie audj fein mögen, aUßgenommen 3U S)otelbnuten uno beten 18etrieb, nidjt aber 3u 5lliirtfdjaften unb Sommerwirtfd)aften 2C." W1itte bel' 80 er 3Ct~re ltlU\`be bon .~etjrflten am SSimualbftätterfee eine .eleftrifdje SDra~tfeilba~lt auf ben 18ürgenitocf erftellt, bie feitger i'on einer ~ttieltgeieafdjaft betrieben wirb. ~(m 3. 91obem6er 1886 erwirfte 18udjer"~urrer, ber bnma{fge 18efi~er bet S)ote{s auf bem 18ürgenjtoct, eine öffenHtdje ~rouofntion, tuonadj aUe bieien!. gen, \1.leIdje auf bem :territorium beß ~robofanten unb ben bon

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.