

S. 334 / Nr. 58 Handels- und Gewerbefreiheit (f)

BGE 79 I 334

58. Extrait de l'arrêt du 21 octobre 1953 dans la cause Société anonyme Auto-Service Pont d'Arve (ASPASA) contre Conseil d'Etat du canton de Genève.

Seite: 334

Regeste:

Liberté du commerce et de l'industrie, exercice de la profession de chauffeur de taxi.

1. L'article 31 Cst. ne confère pas à un simple particulier le droit à un usage inhabituel, voire privatif de la voie publique.

2. Le stationnement de taxis à des emplacements réservés dans les rues et sur les places publiques peut être subordonné à l'octroi d'un permis délivré par le détenteur du domaine public. Conditions du refus de cc permis.

3. La profession de chauffeur de taxi ne saurait être soumise à numerus clausus. Le fait d'interdire aux chauffeurs de taxis non autorisés à stationner sur la voie publique l'utilisation du mot «taxi» et l'emploi d'un compteur horokilométrique équivaut à une interdiction de concurrence qui est contraire à l'art. 31 Cst. Restrictions de police à l'exercice de cette profession: principe de la moindre mesure.

Handels- und Gewerbefreiheit; Taxigewerbe.

1. Art. 31 BV gibt dem Privaten kein Recht auf eine den Gemeinbrauch übersteigende Benützung der öffentlichen Strasse.

2. Das Aufstellen von Autotaxis auf öffentlichen Strassen und Plätzen an dafür reservierten Standplätzen kann von einer vom Inhaber der Strassenhoheit zu erteilenden Bewilligung abhängig gemacht werden. Voraussetzungen für die Verweigerung dieser Bewilligung.

3. Zulässige gewerbepolizeiliche Massnahmen gegenüber dem Taxigewerbe. Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Als wirtschaftspolitische Massnahme unzulässig ist die Begrenzung der Zahl (numerus clausus) der Taxichauffeure, ebenso das gegenüber den nicht zur Benützung öffentlicher Standplätze berechtigten Taxichauffeuren aufgestellte Verbot, ihre Wagen als «Taxi» zu bezeichnen und einen Fahrpreisanzeiger (Taxameter) zu verwenden.

Libertà di commercio e d'industria; esercizio della professione di conducente di «taxi».

1. L'art. 31 CF non conferisce al semplice privato il diritto di utilizzare la strada pubblica oltre l'uso comune.

2. Lo stazionamento di «taxi» in luoghi riservati nelle strade e piazze pubbliche può essere assoggettato al rilascio d'un permesso accordato dal titolare del dominio pubblico. Presupposti del rifiuto di questo permesso.

3. La professione di conducente di «taxi» non può essere sottoposta a un numerus clausus. È pure inammissibile vietare ai

Seite: 335

conducenti di «taxi» non autorizzati a stazionare sulla strada pubblica l'uso della parola o taxi o e d'un o tassametro o. Restrizioni di polizia ammissibili: principio della misura adeguata.

Résumé des laits:

Le service des taxis est réglementé à Genève par un arrêté du Conseil d'Etat du 17 mars 1953, modifié le 15 avril 1953, qui contient notamment les dispositions suivantes:

«Art. 1.

Est soumis au présent règlement et doit être au bénéfice d'une concession du Département de justice et police (ci-après: département) celui qui utilise la voie publique pour y faire stationner des voitures automobiles légères affectées au transport professionnel de personnes (taxis).

Art. 5.

Le nombre des taxis est fonction du nombre maximum des emplacements sur la voie publique qui leur sont réservés par le département, en tenant compte des exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public.

Art. 6.

Seuls les véhicules autorisés, par une concession, à stationner sur la voie publique peuvent être équipés d'un compteur horokilométrique (taximètre) et peuvent être désignés sous le nom de taxi».

La société Auto-Service Pont d'Arve SA (ASPASA), qui exploite un garage à Genève, a mis en circulation des voitures automobiles de marque Renault, avec chauffeurs, qui effectuent le service de taxis. Ces véhicules portent sur leur carrosserie l'inscription «taxi» et sont équipés d'un compteur horokilométrique.

Fondé sur le règlement qu'il a édicté, le Conseil d'Etat a mis ASPASA en demeure de supprimer l'inscription apposée sur ses voitures automobiles et d'enlever les compteurs qu'elle avait fait installer. Il a en outre refusé le permis de stationnement sollicité par ASPASA en considérant que le nombre des emplacements réservés aux taxis ne pouvait être augmenté en raison des exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public.

Seite: 336

ASPASA a formé en temps utile un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral en concluant à l'annulation des dispositions règlementaires précitées. Invoquant les art. 4 et 31 Cst, elle soutient d'une part que l'on ne saurait tenir compte des besoins du public pour refuser la délivrance du permis de stationnement et, d'autre part, que les interdictions dont elle est l'objet en vertu du règlement attaqué l'empêchent de se livrer à l'exploitation de taxis et de faire concurrence aux bénéficiaires des concessions de stationnement.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Il estime que les conditions prévues pour l'octroi du permis de stationnement, dit concession sont conformes à l'intérêt public et ne sont dès lors pas inconstitutionnelles. D'un autre côté, les propriétaires de voitures de louage ne doivent pas être autorisés à les désigner sous le nom de taxis et à les équiper d'un compteur. Il faut en effet éviter que ces voitures ne soient confondues aux yeux du public avec les taxis officiels. Seuls ces derniers sont contrôlés par l'Etat, notamment quant au tarif appliqué, à l'aptitude et à la moralité des conducteurs ainsi qu'à l'état des véhicules; les automobiles de louage, en revanche, ne sont pas soumises à la surveillance de l'Etat.

Extrait des motifs:

2.- La recourante demande l'annulation de l'art. 1er du règlement, qui soumet à une «concession», savoir à un permis le droit de faire stationner des taxis sur la voie publique. Elle considère que cette exigence est contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et violerait en outre, au détriment des entrepreneurs de taxis non autorisés à stationner, l'art. 4 de la Cst.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, l'art. 31 Cst. ne donne pas aux particuliers le droit d'utiliser les rues et places publiques et encore moins le droit de faire du domaine public un usage qui dépasse l'usage commun; celui qui se propose d'utiliser la voie publique

Seite: 337

avec une intensité inhabituelle, voire privative doit en demander la permission au détenteur du domaine public (RO 73 I 214, 76 I 297, 77 I 285).

Or le stationnement des autos-taxis sur les emplacements qui leur sont réservés dépasse sensiblement l'usage normal que les automobilistes en général font de la voie publique et il prive toute autre personne de la possibilité d'utiliser ces mêmes emplacements.

Le Conseil d'Etat est donc en droit de subordonner à un permis («t concession») le droit de faire stationner des taxis dans les rues et sur les places, sans violer par là le principe posé par l'art. 31 Cst. ni celui qui résulte de l'art. 4 Cst.

3.- La recourante s'en prend encore à l'art. 5 du règlement du Conseil d'Etat, lequel subordonne le nombre des permis de taxis de place aux exigences de la circulation, à la place disponible et aux besoins du public.

Le Conseil d'Etat est certainement en droit de subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation (RO 73 I 214, 77 I 279) ainsi qu'à la place disponible (RO 76 I 293).

Le Tribunal fédéral a réservé jusqu'ici (RO 76 I 299) la question de savoir si l'Etat peut de plus tenir compte des besoins du public pour autoriser ou non un usage des rues et des places qui dépasse l'usage commun. Il faut rappeler à cet égard que la voie publique est destinée à un usage collectif et normal. Son utilisation anormale et privative doit demeurer exceptionnelle. Il est donc admissible qu'à côté d'autres critères, l'autorité invoque les besoins du public, tout au moins lorsque, comme c'est le cas pour les taxis de place, le fait de distraire de l'emploi collectif certains emplacements de stationnement entraîne des inconvénients sérieux pour les usagers habituels de la voie publique.

4.- La recourante demande enfin l'annulation de l'art. 6 du règlement qui interdit l'emploi d'un compteur taximètre et l'utilisation du mot «taxi» à ceux qui n'ont pas le permis de stationnement sur la voie publique.

Seite: 338

Du point de vue de l'art. 31 Cst., il convient de rechercher si la mesure édictée par le Conseil d'Etat constitue une atteinte à la libre concurrence ou si elle peut être considérée comme une restriction de police compatible avec le principe de la liberté de commerce.

a) En empêchant les conducteurs professionnels, qui ne sont pas au bénéfice d'un permis de stationnement, de désigner leur voiture sous le nom de «taxi» et d'employer un compteur horokilométrique, l'Etat s'oppose en fait à leur activité comme chauffeurs de taxis. Dans le langage

courant, le mot de «taxi» exprime la nature des services offerts et représente un moyen de publicité indispensable. Le public, qui comprend sous ce vocable des voitures légères mises à sa disposition avec chauffeur pour des transports rapides en ville, entend que de tels véhicules portent le nom même de «taxi» et soient munis d'un compteur. En frappant d'interdiction aussi étendues la profession des chauffeurs de taxis, l'Etat de Genève introduit indirectement un monopole au profit des bénéficiaires du permis de stationnement.

Une telle mesure, contraire au principe de libre concurrence ne serait admissible au sens de l'art. 31 Cst. que si la profession visée constituait elle-même un monopole d'Etat (art. 31, al. 1, in fine Cst.) ou un service public. Mais la profession de chauffeur de taxi n'a pas été légalement instituée en monopole d'Etat. Ce n'est pas non plus un monopole de police ou un service public comme le Tribunal fédéral l'a admis pour les sages-femmes officielles (RO 59 I 181), les ramoneurs officiels (RO 38 I 45), les jardiniers officiels de cimetières (RO 59 I 269); de tels monopoles de police ne se conçoivent, sur le plan de l'activité commerciale ou industrielle, que pour prévenir un danger grave; il est au surplus douteux qu'ils puissent faire l'objet d'une concession à des particuliers (BURCKHARDT, commentaire, p. 231/232). On ne se trouve pas non plus en l'espèce en présence d'un monopole de fait (RO 58 I 297, FLEINER, Institutionen, § 20, NEF FJS 617 p. 2) car l'Etat, en tant

Seite: 339

que détenteur du domaine public, n'en a pas déjà disposé pour son propre service.

La profession en cause n'étant ainsi pas érigée en monopole ou en service public, l'Etat ne saurait empêcher que des tiers fassent concurrence aux chauffeurs de taxis à qui il accorde le permis de stationnement. S'il soumettait la profession de chauffeur de taxi dans son ensemble à un *numerus clausus* déterminé par les besoins du public, il prendrait une mesure de politique économique qui serait contraire à l'art. 31 Cst. (RO 57 I 168, 70 I 147; BURCKHARDT, commentaire, p. 234, NEF FJS 618, p. 7).

b) Il convient encore d'examiner si l'art. 6 du règlement constitue en soi une mesure de police admissible du point de vue de l'art. 31 Cst.

D'après la jurisprudence, les mesures de police restreignant la liberté du commerce et de l'industrie doivent être propres à prévenir un danger pour la collectivité publique. Il faut en outre que les prescriptions édictées ou les décisions prises à cet effet soient appropriées au résultat recherché et n'aient pas au-delà de ce qui est indispensable pour l'obtenir. Il a été admis que les interventions de police ne doivent pas être plus rigoureuses que ne l'exige le but visé et qu'elles sont toujours inadmissibles lorsque des mesures plus libérales permettraient d'arriver au même résultat (RO 65 I 72, 70 I 3, 147, 78 I 304).

A cet égard, il est certain que la profession de chauffeur de taxi dans son ensemble peut faire l'objet d'une réglementation qui tienne compte des exigences se rapportant à l'ordre public, à la sécurité, la morale et l'hygiène publiques ainsi qu'à la bonne foi commerciale (RO 42 I 15, 59 I 111, 63 I 230, 70 I 147, 78 I 302). Cette profession s'exerce en effet dans des circonstances particulières qui appellent ou au moins justifient des restrictions de police. Les véhicules offerts au public doivent présenter les conditions de sécurité et d'hygiène nécessaires. Le chauffeur de taxi, porteur du permis de conduire spécial prévu aux art. 10 LA et 34 RA, doit en outre être apte à remplir le

Seite: 340

rôle que le public attend de lui; l'autorité a le droit de veiller à ce que la sécurité des passagers et des tiers soit sauvegardée; il est compréhensible également que l'Etat s'assure que la bonne foi commerciale sera respectée dans les tractations, généralement anonymes, entre le chauffeur et ses clients; on peut enfin exiger que le conducteur offre des garanties suffisantes de moralité. Dans le cas des taxis de stationnement, il peut exister au surplus des obligations à la charge des chauffeurs qui, par exemple, n'ont pas le droit de refuser un client et doivent stationner à leur tour sur la place publique. Il y a dès lors des raisons de police amplement suffisantes pour soumettre la profession à une patente; et cela aussi bien que pour les courtiers en immeubles (RO 65 I 75), les guides de montagne (RO 53 I 117), les professeurs de ski (RO 55 I 162) et les colporteurs (RO 55 I 76).

En outre, les cantons peuvent imposer un tarif aux chauffeurs de taxis. On a relevé en effet le caractère anonyme des rapports entre les chauffeurs et leurs clients, lesquels sont le plus souvent pressés. Les tractations et les paiements se font sur la voie publique, souvent dans des artères ou sur des places encombrées; en cas de contestations, des attroupements peuvent se former qui gênent la circulation. D'un autre côté il n'est pas habituel et il serait souvent difficile de fixer à l'avance le prix de la course commandée, tandis que le public est souvent dans la nécessité de faire appel d'urgence à un taxi pour un transport rapide. Ces considérations valent non seulement pour les taxis de place mais encore pour ceux qui n'utilisent pas d'emplacement de stationnement. Les exigences de la bonne foi commerciale permettent sans nul doute de soumettre une profession à un

tarif lorsque le droit fédéral n'en a pas disposé autrement de façon expresse (SALIS, il 876, BURCKHARDT, Jurisprudence II 438 II).

Selon le règlement attaqué, les taxis autres que les taxis de place ne sont soumis à aucune réglementation ni contrôle; et c'est précisément la raison qu'invoque le Conseil

Seite: 341

d'Etat pour leur interdire l'usage d'un compteur taximètre et l'appellation de «taxi» (art. 6 du règlement).

L'autorité cantonale fait valoir tout d'abord qu'il faut éviter toute confusion entre les taxis au bénéfice de la «concession» et les autres voitures de louage, parce qu'on ne peut être assuré que les taxis dits de garages rempliront les exigences nécessaires quant à la sécurité et à l'hygiène. Cette préoccupation est légitime mais l'administration peut parer à cet inconvénient en soumettant toutes les voitures de location et leurs chauffeurs à des exigences appropriées et à un contrôle régulier, avec des sanctions à l'égard des contrevenants. En revanche, il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'argument selon lequel le public qui commande un taxi désire être certain que la voiture automobile offerte sera suffisamment spacieuse le succès que rencontrent les petits taxis prouve qu'il n'y a pas là une nécessité tenant à la bonne foi commerciale.

Le Conseil d'Etat justifie enfin la disposition attaquée en relevant que, si les voitures non contrôlées étaient munies d'un compteur, il serait à craindre que le public ne soit induit en erreur; chacun pourrait penser que ce compteur est contrôlé par l'Etat et qu'il enregistre un tarif officiel. A ce point de vue, la protection du public peut en effet se révéler nécessaire pour sauvegarder la bonne foi commerciale. Toutefois le moyen choisi est excessif par rapport au but à atteindre. D'une part, il est aisé, par des inscriptions apparentes, de distinguer aux yeux du public, les taxis placés sous la réglementation spéciale de la police et dont les compteurs sont contrôlés, et ceux qui sont exploités sans la surveillance de l'Etat. D'autre part si l'Etat estime de son devoir de surveiller d'une manière générale les prix appliqués et leur mode de calcul, il lui appartient, non pas d'interdire l'emploi de compteurs qui ne sont que de simples instruments de mesure, mais bien d'en vérifier le fonctionnement et d'imposer un tarif à ceux qui les utilisent. Il ne saurait aller au-delà, par des mesures d'interdiction aussi graves que celles qui résultent

Seite: 342

de l'art. 6 du règlement genevois, sans enfreindre le principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie. Certes, le contrôle de la généralité des taxis peut se révéler plus important, plus compliqué et plus coûteux que s'il est restreint aux seules voitures de stationnement. Mais cette conséquence doit être admise si l'Etat juge que la protection du public dans ce domaine rentre dans ses attributions. Comme le Tribunal fédéral l'a précisé, l'administration doit organiser son contrôle d'après les entreprises à contrôler et non pas d'après ses propres convenances (RO 49 I 98). L'interdiction contenue à l'art. 6 du règlement du 17 mars 1953 ne constituant pas le moyen approprié pour atteindre les buts d'intérêt public que se propose le Conseil d'Etat, cette disposition doit être annulée comme étant contraire à l'art. 31 Cst.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce --

Le recours est admis en ce sens que l'art. 6 du règlement attaqué est annul