Urteilskopf

81 I 133

24. Extrait de l'arrêt du 22 juin 1955 dans la cause Lévy et Abetel contre Vaud, Cour de cassation pénale.
Regeste (de):
Rechtsnatur und Wirkungen der in Art. 102 Ziff. 13 BV vorgesehenen bundesrätlichen Genehmigung kantonaler Erlasse.

Anwendung der aufgestellten Grundsätze auf die nach Art. 29 SchKG erforderliche Genehmigung.

Regeste (fr):
Nature et effets de l'approbation du Conseil fédéral prévue par l'art. 102 ch. 13 Cst.

Application des principes posés à l'approbation exigée par l'art. 29 LP.

Regesto (it):
Natura e effetti dell'approvazione del Consiglio federale prevista dall'art. 102 cifra 13 CF.

In concreto: approvazione richiesta dall'art. 29 LEF.

Sachverhalt ab Seite 134

BGE 81 I 133 S. 134

A.- Le 5 septembre 1944, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté une loi sur la représentation des parties (ci-après LRP), qui dispose notamment: "Art. 3. - Nul ne peut représenter habituellement les parties devant les juges et tribunaux et vis-à-vis des offices et autorités de poursuites et de faillites s'il n'est avocat ou agent d'affaires breveté." "Art. 8 al. 1. - Toute contravention à l'art. 3 est punie de l'amende jusqu'à dix mille francs ou des arrêts jusqu'à trois mois." La LRP est entrée en vigueur le 1er janvier 1945. En été 1954, le Conseil d'Etat du canton de Vaud l'a soumise à l'approbation du Conseil fédéral, en application de l'art. 29 LP. Cette approbation a été accordée le 30 juillet 1954.

B.- Le 16 septembre 1954, le Tribunal de simple police du district de Rolle a condamné Robert Lévy et Raymond Abetel à une amende de cinquante francs chacun. Il a admis qu'ils avaient contrevenu à l'art. 3 LPR en adressant, en juin 1953, de Lausanne, en leur qualité d'administrateurs de Recouvrex S. A., deux réquisitions de poursuite à l'Office des poursuites et faillites de Rolle, alors qu'ils ne sont ni avocats ni agents d'affaires brevetés. Invoquant l'arrêt rendu par la Chambre des poursuites et des faillites le 15 mars 1940 dans la cause Strüby (RO 66 III 11), les condamnés avaient fait valoir qu'en juin 1953, date des contraventions incriminées, la LRP était entachée de nullité absolue et ne leur était donc pas applicable parce qu'elle n'avait pas encore reçu la sanction du Conseil fédéral. Cependant le Tribunal de simple police a considéré que, nonobstant ce défaut d'approbation, la LRP était applicable depuis son entrée en vigueur, c'est-à-dire dès le 1er janvier 1945. Lévy et Abetel ont recouru au Tribunal cantonal vaudois, qui les a déboutés par arrêt du 15 novembre 1954 en relevant notamment que l'approbation du Conseil fédéral prévue par l'art. 29 LP n'a qu'un effet déclaratif et qu'ainsi la LRP avait toujours été valable.

BGE 81 I 133 S. 135

C.- Lévy et Abetel saisissent aujourd'hui le Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit public. Ils reprennent leur moyen tiré d'une prétendue nullité de la LRP. La Cour de cassation déclare se référer aux considérants de son arrêt. Le Ministère public conclut au rejet du recours.

D.- Le 17 mai 1955, après une première délibération, la Chambre de droit public a décidé de procéder à un échange de vues (art. 16 OJ) avec la Chambre des poursuites et des faillites au sujet de la jurisprudence instaurée par l'arrêt Strüby. Les considérants de droit ci-après reviendront sur cet échange de vues dans la mesure nécessaire.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Malgré la divergence existant entre le texte allemand de l'art. 27 LP, qui autorise les cantons à organiser la représentation professionnelle des créanciers, et le texte français, qui permet aux cantons d'organiser la profession d'agent d'affaires, il n'y a pas de doute que la LRP est une loi cantonale rentrant dans le cadre de cette disposition et qu'elle est par conséquent soumise à l'approbation du Conseil fédéral, conformément à l'art. 29 LP. Il est constant d'autre part que cette approbation n'avait pas encore été donnée quand les contraventions incriminées ont été commises. Les recourants en déduisent qu'à cette époque la LRP n'était pas applicable et qu'ils ne sont pas punissables. Cette argumentation suppose que l'approbation du Conseil fédéral, telle qu'elle est prévue par l'art. 29 LP, aurait un effet constitutif. Il faut donc rechercher si tel est le cas. Cette question peut être examinée par le Tribunal fédéral statuant comme juridiction de droit public. En effet, elle ne saurait lui être soumise, pas plus d'ailleurs qu'à une autre autorité fédérale, par une action ou par un autre moyen de droit quelconque (art. 84 al. 2 OJ). En particulier, la Cour de cassation ne serait pas compétente, car les causes pénales de droit

BGE 81 I 133 S. 136

cantonal ne sont susceptibles de lui être déférées que lorsqu'elles soulèvent une question préjudicielle de droit pénal fédéral dont la solution commande l'application de la disposition cantonale (RO 73 IV 135 ss).

2. Les recourants affirment que l'approbation du Conseil fédéral prévue par l'art. 29 LP est une condition de validité de l'acte cantonal. Cette opinion a été autrefois soutenue par FLEINER (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, p. 58) qui s'appuyait lui-même sur la jurisprudence du Conseil fédéral (SALIS, Le droit fédéral suisse, 1re éd., vol. I, no 48; 2e éd., vol. V, no 2110; FF 1905 V 21 ss, spéc. 32/33). Plus récemment, elle a été exprimée par la Chambre des poursuites et des faillites dans son arrêt Strüby (RO 66 III 11), que les recourants citent à l'appui de leur manière de voir. En revanche, elle n'a jamais été celle de la Chambre de droit public. Lorsque le Conseil fédéral donne son approbation à une loi faite par un canton en exécution de l'art. 27 LP, il tire son pouvoir de l'art. 102 ch. 13 Cst. aux termes duquel "il examine les lois et ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation". Il s'agit donc en définitive d'examiner quelle est la nature de l'approbation prévue par l'art. 102 ch. 13 Cst. Or la Chambre de droit public a tranché cette question à plusieurs reprises déjà, notamment à propos des lois cantonales sur la répression des abus en matière de presse (art. 55 al. 2 Cst.), sur l'établissement et les droits électoraux des citoyens établis en matière

communale (art. 43 al. 6 Cst.), sur l'introduction du Code civil (art. 52 al. 3 Tit. fin. CC) et sur la chasse. De sa jurisprudence, les principes suivants peuvent être dégagés: Quand il statue en vertu de l'art. 102 ch. 13 Cst., le Conseil fédéral ne fait pas acte de législateur, le texte qui lui est soumis restant le fait du législateur cantonal. Il agit uniquement comme autorité fédérale exécutive. Il se borne à procéder à un simple contrôle, à un examen sommaire et "prima facie" qui se caractérise dès lors comme un acte administratif et qui est essentiellement

BGE 81 I 133 S. 137

différent de l'examen auquel le Tribunal fédéral peut procéder en sa qualité de juridiction de droit public (RO 30 I 671/2, consid. 2; 42 I 348/9, consid. 2; 52 I 160 ss, consid. 3; 61 I 444). Le but de ce contrôle n'est pas d'établir de façon définitive la constitutionnalité de la loi ou du règlement cantonal, mais simplement de prévenir les violations flagrantes de la Constitution ou des lois fédérales (RO 2, p. 37, consid. 2; 30 I 671/2, consid. 2; 42 I 348/9, consid. 2; 52 I 160 ss, consid. 3). Etant donné sa nature, l'approbation du Conseil fédéral ne saurait être une condition de validité de l'acte législatif cantonal, qui entre en vigueur dès qu'il est promulgué et avant même que le Conseil fédéral l'ait examiné (RO 60 I 121, consid. 2; 64 I 163 ss, consid. 2). Il s'ensuit que, lorsqu'un canton omet de présenter au Conseil fédéral un texte qui aurait dû lui être soumis en vertu de l'art. 102 ch. 13 Cst., ce texte n'en perd pas pour autant sa validité, mais reste applicable dès son entrée en vigueur (RO 15, p. 52/3, consid. 2; p. 540, consid. 1; 60 I 121, consid. 2). Il ne peut en aller autrement que lorsque la disposition de droit fédéral exigeant la sanction du Conseil fédéral en fait expressément une condition de validité de la loi ou de l'ordonnance cantonale (RO 42 I 348/9, consid. 2) ou tout au moins lorsque cela résulte sans discussion possible soit du système de la loi fédérale soit des travaux préparatoires. C'est pourquoi la Chambre de droit public a toujours estimé qu'elle pouvait librement examiner si une loi cantonale, même approuvée par le Conseil fédéral, était compatible avec le droit fédéral (RO 15 p. 52/3, consid. 2; p. 540 consid. 1; 30 I 671 /2, consid. 2; 38 I 471, consid. 3; 42 I 348/9, consid. 2; 50 I 342, consid. 3; 61 I 443/4). C'est pourquoi aussi elle considère qu'elle n'est liée par la décision du Conseil fédéral qu'autant que celui-ci a refusé son approbation (RO 52 I 160, consid. 3). Les cours civiles du Tribunal fédéral ont adopté cette jurisprudence et ont jugé que l'approbation du Conseil fédéral tend simplement à éviter des contradictions évidentes entre le droit fédéral et le droit cantonal et qu'elle

BGE 81 I 133 S. 138

ne dispense pas les autorités judiciaires d'examiner de plus près si la disposition cantonale est conforme au droit fédéral (RO 51 II 337, consid. 4 in fine; 53 II 461/2; 63 II 294). La doctrine dominante considère également que l'approbation du Conseil fédéral, telle qu'elle est prévue par l'art. 102 ch. 13 Cst., n'est pas une condition de validité de l'acte cantonal mais n'a que des effets déclaratifs (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 135-137; BURCKHARDT, Commentaire, p. 377/8, 521; FAVRE, Cours de droit des poursuites, p. 25, ch. 2). Enfin, à la suite de l'échange de vues intervenu, la Chambre des poursuites et des faillites a admis l'exactitude de la jurisprudence de la Chambre de droit public, et a déclaré consentir à ce que l'on s'écarte de l'arrêt RO 66 III 11. Il y a donc lieu d'affirmer en principe que l'approbation du Conseil fédéral prévue par l'art. 102 ch. 13 Cst. n'est pas une condition de validité de l'acte cantonal, à moins que la disposition de droit fédéral qui l'exige ne le prévoie expressément ou que cela ne résulte sans discussion possible du système de la loi fédérale ou des travaux préparatoires.
Ainsi que la Chambre des poursuites et des faillites l'a admis à la suite de l'échange de vues intervenu, ce principe doit s'appliquer à l'art. 29 LP. Cette disposition ne prévoit pas expressément que l'approbation du Conseil fédéral est une condition de validité de l'acte cantonal. Cela ne ressort pas non plus du système de la LP ou des

travaux préparatoires. Dans ces conditions, les lois et règlements cantonaux organisant la profession d'agents d'affaires sont valables dès leur entrée en vigueur, avant même leur approbation par le Conseil fédéral. Tel est le cas en particulier de la LRP. Le moyen que les recourants entendaient tirer d'une prétendue nullité de cette loi n'est donc pas fondé.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral,
rejette le recours.