Urteilskopf

87 IV 29

9. Arrêt de la Cour de cassation pénale, du 3 février 1961, dans la cause Steiner c. Ministère public du canton de Vaud.
Regeste (de):
Art. 113 Abs. 3 BV; Delegation und Weiterdelegation von Befugnissen.

Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes inbezug auf die Gesetzmässigkeit einer allgemein verbindlichen Bestimmung, die der Bundesrat oder eines seiner Departemente zufolge Delegation oder Weiterdelegation erlassen hat.

Art. 9 LMV.

Ist diese Bestimmung vereinbar mit Art. 54 Abs. 1 LMG und untersagt sie selber die Vitaminisierung von Zigaretten oder gestattet sie dem Eidgenössischen Departement des Innern, ein solches Verbot zu erlassen (vgl. Art. 6 der Verordnung dieses Departementes vom 7. März 1957)?

Regeste (fr):
Art. 113 al. 3 Cst.; délégation et sous-délégation de pouvoirs.

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, touchant la légalité d'une disposition de portée générale, édictée par le Conseil fédéral ou, en cas de sous-délégation valable, par un département du Conseil fédéral.

Art. 9 ODA.

Cette disposition est-elle compatible avec l'art. 54 al. 1 LCDA et interdit-elle directement, ou permet-elle au Département fédéral de l'intérieur d'interdire (cf. art. 6 de l'ordonnance dudit département, du 7 mars 1957) l'adjonction de vitamines aux cigarettes?

Regesto (it):
Art. 113 cp. 3 CF; delegazione e subdelegazione di poteri.

Potere d'esame del Tribunale federale circa la legalità di una disposizione di carattere obbligatorio generale emanata dal Consiglio federale o, in caso di valida subdelegazione, da un dipartimento del Consiglio federale.

Art. 9 ODerr.

Questa disposizione è compatibile con l'art. 54 cp. 1 LDerr. e vieta direttamento o permette al Dipartimento federale dell'interno di vietare (cfr. art. 6 dell'ordinanza di detto dipartimento, del 7 marzo 1957) l'aggiunta di vitamine alle sigarette?

Sachverhalt ab Seite 30

Résumé des faits:

A.- Le Dr Pierre Steiner, à Genève, a fait breveter un procédé pour l'adjonction de vitamine PP ou nicotylamide au tabac, adjonction qui neutraliserait, à son avis, les effets nuisibles de la nicotine sur le coeur et les vaisseaux sanguins. Les Fabriques de tabac réunies (FTR), à Serrières, acquirent le droit d'exploiter cette invention en Suisse. Cette entreprise s'efforça d'obtenir du Service fédéral de l'hygiène publique (SFHP) l'autorisation de mettre en vente des cigarettes fabriquées selon le procédé du Dr Steiner. Elle confia une expertise à la policlinique médicale de l'Université de Heidelberg. Celle-ci déposa un rapport, daté du 12 décembre 1954, selon lequel on a de fortes raisons d'espérer que l'adjonction de vitamine PP

permettra de réduire considérablement la nocivité des cigarettes. A la même époque, la Commission fédérale de l'alimentation (CFA) proposa d'interdire l'addition de vitamines à diverses marchandises, en particulier aux spiritueux et au tabac. Peu après, elle motiva sa proposition dans un communiqué de presse. Les FTR protestèrent contre la proposition de la CFA. Le 27 janvier 1955, le professeur Fleisch, membre de ladite commission et directeur de l'Institut suisse des vitamines, à Lausanne, après avoir procédé à des expériences sur des souris, conclut que la fumée du tabac additionné de vitamines est plus nocive que celle du tabac ordinaire. D'autres spécialistes émirent des doutes sur la valeur des expériences faites à Heidelberg. Les FTR contestèrent cet avis, sur quoi le SFHP et la CFA requirent une surexpertise. Après ces nouvelles expériences, dont les résultats furent revus par un statisticien, la CFA décida, le 22 juin 1955, de maintenir sa proposition de prohiber l'adjonction de vitamines aux spiritueux et au tabac. Le 25 juin 1955, le SFHP interdit aux FTR d'offrir en vente des cigarettes additionnées de vitamines sous des désignations qui contiendraient les mots "vitaminisé", "vitamine" ou leurs abréviations. Les FTR recoururent contre cette décision auprès du Département fédéral de l'intérieur, qu'elles saisirent en outre de plaintes contre le SFHP, son directeur, la CFA et le professeur Fleisch. Leurs conclusions furent entièrement rejetées le 27 septembre 1957. Les FTR et le Dr Steiner ont intenté une action directe en dommages-intérêts contre la Confédération devant le Tribunal fédéral. Ils ont été déboutés le 11 mars 1960 pour n'avoir pas agi en temps utile.

B.- Conformément à la proposition de la CFA, le Conseil fédéral modifia, le 27 janvier 1956, l'art. 9 de l'ordonnance qui règle le commerce des denrées alimentaires

et de divers objets usuels (ODA). L'al. 1 de la nouvelle disposition interdit de mettre en vente ou d'employer des substances étrangères pour la fabrication ou le traitement des denrées alimentaires, sauf les cas expressément prévus par l'ordonnance elle-même. Rangeant les vitamines parmi ces substances étrangères, l'al. 3 litt. b charge le Département fédéral de l'intérieur d'établir, après consultation d'experts, "des directives qui régleront l'addition des substances mentionnées dans cet alinéa, afin d'éviter, dans la mesure du possible, des atteintes à la santé par suite de surdosage, de même qu'un emploi non approprié".
Le 7 mars 1957, le Département de l'intérieur édicta une ordonnance sur l'addition de vitamines aux denrées alimentaires et la réclame y relative. Par son art. 1er, cette ordonnance autorise en principe, soit aux conditions qu'elle pose, l'addition de vitamines ou leur augmentation par un traitement des denrées alimentaires. Toute-

fois, son art. 6 interdit l'adjonction de vitamines aux spiritueux et au tabac ou un enrichissement de ces denrées en vitamines.

C.- Au début du mois de janvier 1957, le Dr Steiner a mis dans le commerce, notamment dans un salon de coiffure de Lucens, des cigarettes qui portaient la marque "Maryland-Marvita". Il s'agit de cigarettes additionnées de vitamines, ainsi que leur emballage le mentionne. Le 13 octobre 1960, le Tribunal de simple police du district de Moudon frappa le Dr Steiner de 100 fr. d'amende pour infraction à l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 du Département de l'intérieur, sans toutefois se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition. En revanche, il libéra le Dr Steiner de la prévention d'avoir violé l'art. 20 ODA, par le motif que ce texte ne vise plus l'adjonction de vitamines au tabac depuis l'interdiction de cette opération. Le 28 novembre 1960, la Cour vaudoise de cassation pénale rejeta le recours du condamné contre cette décision.

Contrairement au premier juge, elle statua sur la validité de l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 et de l'art. 9 ODA. Tout en reconnaissant au Conseil fédéral la compétence d'inviter un département à réglementer l'adjonction de vitamines aux denrées alimentaires, elle estime que, même si l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 est sans valeur, la sanction infligée au Dr Steiner se justifie au regard de l'art. 9 ODA. Elle considère en effet que le Conseil fédéral est chargé par l'art. 54 LCDA d'édicter les dispositions propres à sauvegarder la santé publique, qu'il est donc en droit de proscrire absolument l'usage du tabac en raison de sa nocivité et qu'en conséquence, il n'a pas dépassé ses attributions en interdisant, à l'art. 9 ODA, la consommation de ce produit sous la forme de cigarettes additionnées de vitamines.

D.- Le Dr Steiner s'est pourvu en nullité contre l'arrêt de deuxième instance. Il se fonde sur les art. 31, 69bis, 84 et 85 ch. 2 Cst. pour prétendre que, par l'art. 9 ODA, le Conseil fédéral a outrepassé les pouvoirs que lui confère l'art. 54 LCDA et qu'en outre, l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 ne respecte pas la délégation prévue par l'art. 9 ODA ou l'interprète arbitrairement.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Résumé). Le Tribunal fédéral ne peut contrôler la constitutionnalité de l'art. 54 al. 1 LCDA (art. 113 al. 3 Cst.; RO 75 IV 79; 76 IV 289). Il doit se borner, en l'espèce, à examiner si les auteurs de l'art. 9 ODA et de l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 ont excédé leur compétence (RO 84 IV 76 et les arrêts cités). De ce point de vue, on pourrait se demander tout d'abord si, en chargeant le Département de l'intérieur d'établir certaines directives, l'art. 9 al. 3 litt. b ODA lui délègue partiellement ou totalement le pouvoir de réglementer l'addition de vitamines. Dans la première hypothèse, l'interdiction que contient l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957 ne ferait que confirmer, sur un

point particulier, celle que contient déjà l'art. 9 al. 1 ODA et il suffirait d'examiner si cette dernière disposition outrepasse les limites que l'art. 54 al. 1 LCDA assigne au pouvoir du Conseil fédéral. Dans la seconde

hypothèse, en revanche, l'interdiction d'adjoindre des vitamines aux spiritueux et au tabac n'existerait qu'en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957; le recourant n'aurait donc pu contrevenir qu'à cette règle, dont la légalité serait, dès lors, seule en cause. Mais il n'est pas nécessaire de se prononcer, en l'espèce, sur la portée de la délégation contenue à l'art. 9 al. 3 litt. b ODA; que l'on adopte l'une ou l'autre des interprétations possibles, le pourvoi doit être également réglé.

2. Comme on vient de le dire, si le Département de l'intérieur est simplement autorisé à faire certaines exceptions au principe qui interdit d'ajouter des vitamines aux denrées alimentaires, il faut alors examiner si l'art. 9 al. 1 ODA, qui établit ce principe, est conforme à l'art. 54 al. 1 LCDA, selon lequel le Conseil fédéral arrête les prescriptions propres à sauvegarder la santé publique et à prévenir la fraude dans le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels. Etant donné que l'art. 54 al. 1 LCDA se borne à fixer deux buts aux prescriptions du Conseil fédéral, le Tribunal se contentera de vérifier si, en tant qu'il s'applique au tabac, l'art. 9 al. 1 ODA est de nature à atteindre ces fins (RO 84 IV 77). Il procédera à ce contrôle d'un point de vue objectif, sans se soucier de l'opportunité des mesures prises par le Conseil fédéral, ni des intentions qui l'ont animé (RO 84 IV 76). Certes, le tabac est visé par la loi sur les denrées alimentaires et, partant, soumis à l'ordonnance d'exécution de ladite loi (RO 81 IV 183 s.). Mais il ne s'ensuit pas qu'en raison de sa nocivité, comme le soutient l'autorité cantonale, le Conseil fédéral soit fondé à invoquer la protection de la santé publique pour en proscrire l'usage sous toutes ses formes et, en particulier, celle de cigarettes additionnées de vitamines. Cette argumentation pèche par la base.

Elle ne tient compte ni de la volonté du législateur, ni du sens qu'une pratique constante a attribué à la loi (RO 83 I 179). Le tabac, même s'il est nuisible à la santé, est d'une consommation si courante que sa prohibition paraît exclue, tout au moins par la voie d'une ordonnance du Conseil fédéral, d'autant plus qu'il fait l'objet d'une imposition spéciale instituée par une loi fédérale (loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants). Manifestement, ni les auteurs de la loi sur le contrôle des denrées alimentaires, ni les autorités appelées à l'exécuter n'ont jamais envisagé une mesure aussi radicale. Les ordonnances de 1909, de 1914 et de 1926 ne mentionnaient pas le tabac; si celle de 1936 lui consacre un article (art. 420), ce n'est pas même pour en restreindre l'usage. Dans un communiqué de presse consécutif à sa séance du 2 décembre 1954, aussi bien que dans son rapport d'activité pour les années 1957 et 1958, la CFA exprime la crainte que l'adjonction de vitamines au tabac ne trompe les fumeurs et ne les encourage même à s'adonner à leur penchant en les laissant croire qu'ils absorbent non pas des produits toxiques, mais des substances favorables à l'organisme. Sans doute ces craintes s'inspirent-elles du souci de protéger la santé publique conformément à l'art. 54 al. 1 LCDA. Toutefois, elles ne concernent pas la fabrication et la mise en vente de cigarettes additionnées de vitamines, mais uniquement l'appellation de ces produits et la publicité dont ils sont l'objet. Par conséquent, elles n'autorisent pas le Conseil fédéral à prohiber, en vertu de l'art. 9 ODA, la vente et l'emploi de vitamines pour le traitement du tabac; elles ne suffisent donc pas à justifier la disposition dont la légalité est contestée. Point n'est besoin d'examiner si, en revanche, des prescriptions qui interdiraient de mentionner, sur des emballages ou dans des annonces, l'adjonction de vitamines au tabac, pourraient se fonder sur les motifs invoqués par la CFA; ce n'est pas en vertu de telles prescriptions que le recourant a été condamné.

Après les expériences entreprises, on ne saurait davantage admettre la compatibilité de l'art. 9 al. 1 ODA avec l'art. 54 al. 1 LCDA en raison des effets que les cigarettes fabriquées selon le procédé du recourant peuvent exercer sur l'organisme. Il est vrai que, dans son rapport d'expertise du 27 janvier 1955, le professeur Fleisch concluait que l'adjonction de vitamine PP au tabac en accroît l'effet nocif, du moins sur les souris. Mais cet

avis a été démenti. Selon la surexpertise du 13 mai 1955, si l'adjonction de nicotylamide suivant la formule du recourant n'enrichit pas le corps en vitamines, ni ne supprime la toxicité des composants de la fumée, elle ne semble pas l'augmenter. C'est l'opinion à laquelle se sont ralliés successivement la CFA dans son second communiqué de presse, du 22 juin 1955, puis le Département de l'intérieur dans sa décision du 27 septembre 1957. Toutefois, il ne s'ensuit pas encore que l'art. 9 al. 1 ODA soit inconciliable avec l'art. 54 al. 1 LCDA. Cette dernière disposition autorise le Conseil fédéral à intervenir non seulement lorsqu'une denrée compromet effectivement la santé publique, mais aussi et déjà lorsqu'elle risque de la compromettre. Or, si l'on peut admettre, sur le vu des expertises, que l'adjonction de nicotylamide au tabac selon les doses et le procédé prévus par le recourant n'augmente pas la toxicité des cigarettes, rien ne prouve en revanche qu'elle la diminue. Bien plus, on ne saurait exclure qu'un autre dosage et un procédé différent ne puissent avoir un effet nocif. Cette éventualité n'est pas purement théorique. En l'absence de mesures contre l'addition de vitamines, il se pourrait que, soit dans l'ignorance des effets de cette opération, soit même pour des raisons commerciales, certains fabricants ne prennent pas toutes les précautions propres à éviter la vente de produits plus nocifs que ceux qui sont composés de tabac ordinaire. Eu égard au grand nombre des fumeurs, la santé publique serait alors sérieusement menacée. Le

Conseil fédéral se trouvait donc en présence du risque envisagé par l'art. 9 al. 3 lit. b i.f. ODA: celui d'une atteinte à la santé par suite du surdosage et d'emploi inapproprié des vitamines. Dans ces circonstances et s'agissant d'un produit en lui-même toxique, le Conseil fédéral pouvait, vu surtout l'absence d'effets bénéfiques de l'adjonction proposée, l'interdire en général, ce qui bannissait tout risque pour la santé publique. En tout cas, le Tribunal fédéral ne saurait soutenir le contraire sans empiéter sur la liberté d'appréciation qu'il convient de réserver à l'autorité exécutive dans l'examen d'une question essentiellement technique. D'où il suit que l'art. 9 al. 1 ODA se justifie au regard de l'art. 54 al. 1 LCDA et que le recourant en conteste à tort la légalité. Peu importe qu'au lieu de proscrire absolument l'adjonction de vitamines au tabac, le Conseil fédéral eût pu s'arrêter à une solution plus nuancée. Le Tribunal fédéral n'est pas juge de l'opportunité des moyens qu'adopte l'autorité exécutive afin de sauvegarder la santé publique (RO 84 IV 76). Pour échapper à la censure judiciaire, il suffit que ces moyens répondent à l'un des buts fixés par la loi, ce qui est le cas en l'espèce. La cour de céans a d'autant moins de raisons d'intervenir qu'une réglementation différenciée nécessiterait des expertises et des vérifications compliquées dont l'utilité serait douteuse. Il n'est en effet pas établi que, dans l'hypothèse apparemment la plus favorable à la santé - celle des cigarettes traitées selon le procédé du recourant -, l'adjonction de vitamines au tabac en diminue la nocivité. Enfin, il est inutile de se demander si c'est bien en raison du risque qui légitime l'interdiction que le Conseil fédéral a édicté l'art. 9 al. 1 ODA. Pour le juge qui contrôle la légalité d'une ordonnance, ce ne sont pas les mobiles de l'autorité dont émane le texte litigieux qui sont décisifs, mais uniquement les considérations objectives propres à le justifier (RO 84 IV 76). D'ailleurs, dans son premier

communiqué de presse, la CFA admettait d'une manière toute générale que la consommation de certaines denrées additionnées de vitamines pouvait, à la longue, porter atteinte à la santé. Certes, les conclusions de l'expertise du 13 mai 1955 ne permettent plus guère de l'admettre pour les cigarettes traitées selon le procédé du recourant. En revanche, l'argument conserve sa valeur lorsque le tabac est additionné de vitamines selon d'autres méthodes.

3. Ainsi qu'on l'a relevé plus haut, si l'art. 9 al. 3 lit. b ODA délègue au Département de l'intérieur le pouvoir de réglementer non pas partiellement, mais totalement l'utilisation des vitamines pour le traitement ou la fabrication des denrées alimentaires, il s'agit de se prononcer sur la validité de l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957, lequel interdit d'adjoindre des vitamines aux spiritueux et au tabac ou d'enrichir ces denrées en vitamines. Pour trancher cette question, il faut savoir en premier lieu si l'autorité exécutive supérieure - en l'occurrence le Conseil fédéral - est en droit d'attribuer à des organes subordonnés tout ou partie des pouvoirs que la loi lui confère. Autrement dit, c'est le problème de la sousdélégation de pouvoirs qui se pose. La question, controversée en doctrine, est aujourd'hui partiellement résolue, pour le droit fédéral, par l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois. Aux termes de cet article: "les services des départements n'ont désormais la compétence d'édicter des dispositions ayant force obligatoire générale que si une loi ou un arrêté fédéral le prévoit". Ainsi la sous-délégation de ses pouvoirs par le Conseil fédéral aux services des départements administratifs est clairement réglée; elle n'est possible qu'avec l'autorisation du législateur. Quant à la sous-délégation aux départements eux-mêmes, par opposition à leurs

services, il résulte à contrario de la disposition précitée que le législateur l'a réservée; il faut l'admettre tout au moins lorsqu'elle a pour objet des prescriptions de nature principalement technique et qui ne mettent en jeu aucun principe juridique (BURCKHARDT: Kommentar der Bundesverfassung, 3e éd. p. 666, n. 2; MARTI: Das Verordnungsrecht des Bundesrates, p. 110; GIACOMETTI: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, p. 160, n. 74). Or, dans la présente espèce, il s'agit précisément d'un cas de ce genre. Subordonnée à des expertises techniques, la réglementation de l'emploi des vitamines a un caractère principalement technique; de plus, elle ne touche aucune règle fondamentale du droit. On se trouve donc dans un domaine où la sous-délégation est possible. Il reste, cependant, à examiner d'une part si la sousdélégation demeure dans les limites des pouvoirs conférés par la délégation elle-même, c'est-à-dire si, dans la mesure où il autorise le Département de l'intérieur à régler, voire à interdire l'adjonction de vitamines au tabac, l'art. 9 al. 3 ODA respecte les buts fixés par l'art. 54 al. 1 LCDA. A ce propos, il suffit de se référer au considérant précédent, d'où résulte une réponse affirmative. D'autre part, il y a lieu de rechercher si le sous-délégataire n'a pas dépassé les attributions que le délégataire lui a confiées, à savoir si le Département de l'intérieur n'a pas abusé de la compétence que le Conseil fédéral lui a accordée. Or, dans l'hypothèse qui fait l'objet du présent considérant, soit celle où le Département de l'intérieur aurait reçu pouvoir de régler totalement l'utilisation des vitamines, son pouvoir ne saurait être moindre que celui du Conseil fédéral lui-même. Par conséquent, comme on a montré plus haut que le Conseil fédéral était en droit de prohiber absolument l'addition de vitamines au tabac, le Département de l'intérieur n'a pas excédé sa compétence en prenant cette mesure.
En définitive, l'art. 6 de l'ordonnance du 7 mars 1957

devant être considéré comme valable, la sanction infligée au recourant se justifie en tant qu'elle se fonde sur cette disposition.

Dispositiv

Par ces motifs, la Cour de cassation pénale
Rejette le pourvoi.