Urteilskopf

88 I 86

14. Extralt de l'arrêt du 23 mai 1962 dans la cause Rossier contre Cour de justice du canton de Genève.
Regeste (de):
Art. 2 Üb. Best. der BV. Solange der Bund von der ihm durch die BV verliehenen Befugmis zur Gesetzgebung auf einem Gebiet keinen Gebrauch gemacht hat, sind die Kantone weiterhin zur Gesetzgebung befugt.

Art. 125 lit. b OG. Der Bundesrat entscheidet über Beschwerden wegen Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften über die Schiffahrt, auch wenn der Beschwerdeführer Missachtung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts rügt (Erw. 3).

Art. 84 Abs. 1 lit. c OG. Nach dieser Bestimmung kann wegen Verletzung polizeilicher Bestimmungen von Staatsverträgen des Bundes mit dem Ausland staatsrechtliche Beschwerde erhoben werden (Erw. 4 a).

Wann werden die Staatsverträge des Bundes mit dem Ausland und die sie ausführenden Bestimmungen als Bundesrecht verbindlich? (Erw. 4 b).

Die Art. 36 und 53 der interkantonalen Verordnung betreffend die Schiffahrtspolizei auf dem Genfersee usw. stellen keine Ausführungsbestimmungen zu Art. 39 des schweizerisch/französischen Übereinkommens betreffend die Schiffahrt auf dem Lemansee vom 10. September 1902 dar und verstossen auch nicht gegen diesen Art. 39 (Erw. 4 c, d'e).

Regeste (fr):
Art. 2 Disp. trans. Cst. Lorsque la Confédération n'a pas fait usage de son pouvoir constitutionnel de légiférer dans tel domaine, les cantons conservent leur compétence législative.

Art. 125 litt. b OJ. Le Conseil fédéral connaît des recours pour violation des règles fédérales en matière de navigation, même si le recourant invoque la force dérogatoire du droit fédéral. Consid. 3.

Art. 84 al. 1 litt. c OJ. Cette disposition ouvre la voie du recours de droit public pour violation des règles de police contenues dans les traités internationaux conclus par la Confédération. Consid. 4, litt. a.

Quand un traité international conclu par la Confédération et ses dispositions d'exécution acquièrent-ils force obligatoire en tant que droit fédéral? Consid. 4, litt. b.

Les art. 36 et 53 du règlement intercantonal concernant la police de la navigation sur le lac Léman, etc., ne constituent pas des règles complémentaires à l'art. 39 de la convention franco-suissedu 10 septembre 1902 concernant la police de la navigation sur le lac Léman et ne sont pas non plus contraires audit art. 39. Consid. 4, litt. c, d'e.

Regesto (it):
Art. 2 disp. trans. CF. Fintanto che la Confederazione non ha fatto uso del suo potere costituzionale di legiferare in un dominio, i Cantoni conservano la loro competenza legislativa.

Art. 125 lett. b OG. Il Consiglio federale decide sui ricorsi per violazione delle norme federali in materia di navigazione, anche se il ricorrente invoca l'efficacia derogatoria del diritto federale. Consid. 3.

Art. 84 cpv. 1 lett. c OG. Questo disposto ammette il ricorso di diritto pubblico per violazione delle regole di polizia contenute nei trattati internazionali conclusi dalla Confederazione. Consid. 4, lett. a.

Quando un trattato internazionale concluso dalla Confederazione e le disposizioni d'esecuzione del medesimo acquistano forza obbligatoria come diritto federale? Consid. 4, lett. b.

Gli art. 36 e 53 del regolamento intercantonale concernente la polizia della navigazione sul lago Lemano ecc. non costituiscono regole complementari all'art. 39 della Convenzione francosvizzera 10 settembre 1902 concernente la polizia della navigazione sul lago Lemano e neppure sono contrarie a detto art. 39. Consid. 4, lett. c, d'e.

Sachverhalt ab Seite 87

BGE 88 I 86 S. 87

A.- Rossier est loueur de bateaux à Genève. Il met en particulier à la disposition de ses clients des canots munis d'un moteur hors-bord, dont la vitesse atteint 15 km/h au maximum et qui circulent ordinairement entre 8 et 12 km/h. Jusqu'en 1961, il a exercé librement cette activité et prétend y avoir engagé des sommes assez considérables.

BGE 88 I 86 S. 88

Au début de l'année 1961, le sous-brigadier de gendarmerie, chargé de la surveillance des loueurs de bateaux, l'informa qu'il lui était interdit de louer les canots visés ci-dessus à des clients non munis d'un permis de conduire pour cette catégorie d'embarcations. Rossier n'observa pas cette interdiction et, le 2 avril 1961, la police constata une contravention. Le 29 juin suivant, le Tribunal de police de Genève le libéra des fins de la poursuite, considérant que l'art. 53 du règlement intercantonal concernant la police de la navigation sur le lac Léman, etc. (en abrégé: le Règlement) auquel Rossier avait contrevenu était incompatible avec l'art. 39 de la convention du 10 septembre 1902 entre la Suisse et la France concernant la police de la navigation sur le lac Léman (en abrégé: la Convention). Sur appel du Procureur général, la Cour de justice de Genève, statuant le 11 septembre 1961, cassa le jugement du Tribunal de police et condamna le recourant à une amende de 20 fr., considérant que la contradiction relevée par le Tribunal de police entre l'art. 53 du Règlement et l'art. 39 de la Convention n'existait pas.

B.- Contre cet arrêt, Rossier s'est pourvu en nullité, mais, statuant le 28 novembre 1961, la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral déclara le recours irrecevable (RO 87 IV 164).

C.- En même temps, Rossier avait formé un recours de droit public, contre le même arrêt, dont il demandait l'annulation. Ce recours invoque la force dérogatoire du droit fédéral, la violation de l'art. 1er CP et le principe de la liberté du commerce.

D.- Le Procureur général et la Cour de justice de Genève concluent au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Les art. 37 à 40 de la Convention réglementent le louage de bateaux. L'art. 39 interdit aux loueurs de confier une embarcation aux jeunes gens de moins de seize ans,

BGE 88 I 86 S. 89

"ainsi qu'à toute personne qui n'aurait pas l'expérience nécessaire pour la conduire". Le Règlement, qui a été approuvé par le Département fédéral des postes et des chemins de fer, et est entré en vigueur en 1960, subordonne à l'obtention d'un permis spécial la conduite de tout bateau à moteur ou à voiles (art. 35); pour les bateaux à moteur, il fait une exception lorsqu'ils sont propulsés par un moteur hors-bord et que leur vitesse ne peut dépasser 15 km/h, mais il précise que le permis est exigé, même dans ce cas, pour les bateaux de louage (art. 36 et 53).

2. En fait, il est constant que Rossier a loué à une personne non titulaire d'un permis de conduire un bateau muni d'un moteur hors-bord, mais dont la vitesse ne pouvait dépasser 15 km/h.

3. Le premier moyen soulevé par le recourant se résume comme il suit: Les art. 36 et 53 du Règlement sont de droit cantonal. Selon l'art. 24 ter Cst., la législation sur la navigation relève de la Confédération. C'est pourquoi les cantons ne peuvent édicter de règles dans ce domaine, notamment de règles semblables à celles que portent les art. 36 et 53 du Règlement. L'art. 24 ter Cst., tout d'abord, ne fait que donner à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de navigation. Dans de tels cas, aussi longtemps que la Confédération ne légifère pas elle-même, les cantons conservent leur compétence législative. C'est seulement lorsque et dans la mesure où la Confédération a fait usage de son pouvoir constitutionnel qu'intervient le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (BURCKHARDT, Le Droit fédéral suisse, trad. Bovet, t. I, no 288 II et t. III, no 1242; FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Staatsrecht, p. 98 s.). C'est pourquoi il ne saurait y avoir conflit entre le Règlement et l'art. 24 ter Cst., lui-même, mais seulement entre le Règlement et les prescriptions de droit fédéral édictées en vertu de l'art. 24 ter Cst.

BGE 88 I 86 S. 90

De telles prescriptions existent. Mais il s'agit là de lois administratives ou de police. Or, selon l'art. 125 al. 1 litt. b OJ, c'est le Conseil fédéral qui connaît des recours formés contre les décisions cantonales de dernière instance pour violation de telles lois (RO 76 I 312 s.; 70 I 7). Saisi d'une telle cause, il se prononce aussi, par attraction de compétence, sur la violation de l'art. 2 Disp. trans. Cst. (BIRCHMEIER, Handbuch des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege, p. 484 s.). C'est pourquoi le présent recours est irrecevable dans la mesure où il allègue la violation de l'art. 24 ter Cst. Le dossier de la présente affaire devra être transmis au Conseil fédéral, qui est compétent pour connaître du moyen (art. 96 et 130 al. 1 i.f. OJ).

4. Le recourant allègue en outre que les art. 37 ss. de la Convention sont assimilables à des dispositions de droit fédéral, qu'ils règlent complètement la location de bateaux sur le lac Léman et ne laissent aucune place pour des dispositions cantonales complémentaires, nonobstant les art. 40 et 77. Toute disposition de ce genre - et notamment les art. 36 et 53 du Règlement, qui sont de droit cantonal - violerait donc l'art. 39 précité et se heurterait à la force dérogatoire du droit fédéral.
a) L'art. 84 al. 1 litt. c OJ ouvre la voie du recours de droit public contre les décisions ou arrêtés cantonaux pour violation des traités internationaux, sauf s'il s'agit de la violation d'une de leurs dispositions de droit civil ou

de droit pénal et sous réserve, en outre, du recours au Conseil fédéral selon l'art. 125 al. 1 litt. c OJ. L'art. 39 de la Convention, dont il s'agit en l'espèce, est une règle de police; en cette matière, les dispositions précitées ne réservent aucune autre compétence que celle du Tribunal fédéral, saisi par la voie du recours de droit public. Le grief soulevé est donc recevable et la cour de céans examine librement le fait et le droit (RO 81 I 142; 86 I 36 et les arrêts cités). b) Selon les principes du droit des gens, un traité

BGE 88 I 86 S. 91

international engage les puissances contractantes dès l'échange des instruments de ratification. Lorsqu'il s'agit d'un traité conclu par la Confédération et qui crée des règles de droit, il devient, à ce moment aussi, obligatoire de plein droit pour les autorités et les citoyens, pourvu qu'il soit directement applicable. Il s'incorpore en même temps au droit fédéral; point n'est besoin, à cet effet, de lui donner la forme d'une loi fédérale. A l'égal d'une telle loi, il constitue une source du droit fédéral (FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, p. 829 s.). Les conventions internationales qui contiennent ainsi des clauses obligatoires pour le citoyen peuvent être complétées par des dispositions d'exécution - applicables, naturellement, sur le seul territoire de l'Etat contractant qui les a promulguées. Selon les principes qui les régissent, ces dispositions ne peuvent être que secondaires, c'est-à-dire préciser ou développer les clauses de la convention dans les limites assignées par les buts généraux de l'accord. Elles ne sauraient contredire, ni annuler les clauses convenues, mais seulement, selon la lettre et l'esprit desdites clauses, les préciser en vue de leur application, régler les points qu'elles n'éclaircissent pas ou en combler une lacune (RO 45 I 67; 64 I 315; FLEINER-GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, p. 803 s.). c) L'art. 39 de la Convention crée une règle de droit obligatoire pour les autorités et les citoyens de chacun des Etats contractants; les instruments de ratification ayant été échangés, cette règle est incorporée au droit fédéral. Mais il n'en reste pas moins qu'elle doit être explicitée et précisée en vue de son application. .... Le recourant affirme donc à tort que, sur la location de bateaux, la Convention contient une réglementation complète, qui ne comporterait aucune lacune, ni omission et serait applicable sans aucun complément. d) Le recourant allègue à titre subsidiaire qu'en tout cas les cantons ne seraient pas compétents pour compléter l'art. 39 de la Convention par des règles d'exécution.

BGE 88 I 86 S. 92

Les dispositions du Règlement, appliquées en l'espèce, ont été établies par un accord conclu entre les gouvernements de plusieurs cantons: Vaud, Valais, Genève, Neuchâtel, Fribourg et Berne. Cet accord ne lie pas seulement les cantons eux-mêmes, qui l'ont souscrit; il contient, bien plus, des règles qui s'appliquent directement aux citoyens soumis à la souveraineté territoriale des Etats contractants, après approbation par ceux-ci, ainsi que par le Département fédéral des postes et des chemins de fer (art. 115 du Règlement) et, le cas échéant, après publication par l'autorité cantonale. Il fait dès lors partie intégrante du droit cantonal et doit être considéré comme tel. En effet, la Confédération a réglementé la navigation dans les eaux suisses par une ordonnance du Conseil fédéral, du 19 décembre 1910. Cette ordonnance s'applique aux entreprises de navigation qui sont titulaires d'une concession délivrée par la Confédération et aussi à celles dont la Confédération est propriétaire, pourvu que les conditions matérielles de son application soient remplies. Son art. 96 prévoit expressément qu'il appartient aux cantons, sous réserve des règles fixées par elle, de réglementer la construction et le service des bateaux soumis à leur contrôle (à savoir tous les bateaux qui n'appartiennent pas à la Confédération et ne sont pas utilisés pour le transport de marchandises et de personnes par des entreprises concessionnaires: art. 4 ch. 1 et 2), ainsi que la navigation et la police des bateaux. L'art. 96 dispose en outre que les règlements, sur ces divers points, doivent être uniformes pour les eaux intercantonales, qu'ils doivent être approuvés par le Département fédéral des postes et des chemins de fer et que, si les cantons intéressés ne parviennent pas à s'entendre,

le Conseil fédéral statue. Il est donc manifeste, d'une part, que les cantons participants avaient, en principe, le pouvoir de réglementer, d'un commun accord, la navigation dans les eaux intercantonales et, d'autre part, que cette réglementation ne saurait être considérée comme un complément à la Convention. A ce titre, du reste, elle n'aurait pu être édictée qu'avec

l'autorisation du Conseil fédéral; la simple approbation du Département fédéral des postes et des chemins de fer n'aurait pas suffi. Il s'agit donc d'un acte cantonal autonome, fondé sur une délégation de pouvoir. e) Il reste à savoir si, dans cet acte que constitue le Règlement, les art. 36 et 53 sont contraires au droit fédéral, c'est-à-dire à l'art. 39 de la Convention. Cette question appelle la négative. En effet, la Convention fixe uniquement le minimum des exigences auxquelles doivent satisfaire les embarcations pour avoir accès aux eaux nationales de l'un des Etats contractants. Elle n'empêche pas chacun d'eux de soumettre à des règles plus sévères la navigation sur les bateaux soumis à sa souveraineté pour l'immatriculation. Elle exclut seulement l'application de ces règles aux bateaux qui proviennent de l'autre puissance. Par conséquent, même si les art. 36 et 53 du Règlement allaient au-delà de la Convention, ils régiraient les embarcations immatriculées en Suisse et qui naviguent dans les eaux où l'accord intercantonal s'applique. Y est donc soumis le recourant, dont les canots à moteur hors-bord sont immatriculés à Genève.

5. - et 6. - .....

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral
Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.