

S. 4 / Nr. 2 Strafgesetzbuch (f)

BGE 69 IV 4

2. Arrêt de la Cour de cassation pénale du 5 mars 1943 dans la cause Clavel contre Ministère public du canton de Vaud.

Regeste:

Contraventions de police réservées à la législation cantonale (art. 335 al. 1 CP).

Les cantons ne peuvent les punir que des peines attachées de par le droit fédéral aux contraventions, c'est-à-dire des arrêts ou de l'amende.

Ces peines sont celles que décrit le Code pénal suisse (art. 39 pour les arrêts, art. 106 pour l'amende), sauf qu'en ce qui concerne l'amende, la loi cantonale peut déroger au droit fédéral (art. 106 al. 1).

L'art. 22 de la Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940, qui punit le vagabondage d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, viole le droit fédéral.

Der kantonalen Gesetzgebung vorbehaltenes Übertretungsstrafrecht (Art. 335 Abs. 1 StGB).

Die Kantone können die ihrer Gesetzgebung vorbehaltenen Polizeiübertretungen nur mit den vom Bundesrecht vorgesehenen Übertretungsstrafen belegen, d. h. mit Haft oder Busse. Diese Strafen sind die vom schweizerischen Strafgesetzbuch umschriebenen (Art. 39 für Haft, Art. 106 für Busse),

Seite: 5

ausgenommen, dass das kantonale Gesetz bezüglich der Busse vom eidgenössischen Recht abweichen kann (Art. 106 Abs. 1).

Art. 22 des waadtländischen Strafgesetzes vom 19. November 1940, welcher die Landstreicherei mit Gefängnis bis zu drei Jahren bedroht, verstösst gegen Bundesrecht.

Contravvenzioni di polizia riservate alla legislazione cantonale (art. 335 cp. 1 CP).

I cantoni possono punirle soltanto con pene previste dal diritto federale per le contravvenzioni, ossia con l'arresto o la multa.

Queste pene sono quelle contemplate dal codice penale svizzero (art. 39 per l'arresto, art. 106 per la multa), eccetto che, per quanto concerne la multa, la legge cantonale può derogare al diritto federale (art. 106 cp. 1).

L'art. 22 della legge penale vodese 19 novembre 1940 che punisce il vagabondaggio con l'arresto sino a tre anni viola il diritto federale.

A. Louis Clavel a subi depuis 1939 quatre peines privatives de liberté pour vagabondage. Par jugement du 20 novembre 1942, le Tribunal du district de Lausanne l'a condamné derechef pour le même délit à dix-huit mois d'emprisonnement, en vertu de l'art. 22 de la Loi pénale vaudoise (LPV) du 19 novembre 1940. Clavel a recouru contre ce jugement à la Cour de cassation pénale du canton de Vaud. Statuant le 7 décembre 1942, la Cour cantonale a rejeté le recours.

B. Clavel se pourvoit en nullité auprès de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral. conclut à son acquittement ou du moins à une forte réduction de la peine infligée.

Le Procureur général du canton de Vaud, invité à se déterminer spécialement, eu égard à l'art. 335 al. 1 CP, sur le genre et la durée de la peine prononcée, a conclu à l'irrecevabilité du pourvoi, pour les motifs suivants:

Le CP ne réprime pas le vagabondage. Les cantons conservent donc, en vertu de l'art. 335, le pouvoir de légiférer sur cette infraction. Ils sont entièrement libres à cet égard, en sorte que le législateur vaudois pouvait frapper le vagabondage d'une peine de trois jours à trois ans d'emprisonnement et l'ériger ainsi en délit, comme le voulait la tradition cantonale.

En faveur de sa thèse, le Ministère public invoque le

Seite: 6

rapport de M. Panchaud sur «Le droit réservé aux cantons par l'art. 335 CP» (Actes de la Société suisse des juristes, ZSR 1939, p. 55a ss, p. 296a).

Selon cet auteur, le terme de contravention, employé par l'art. 335 al. 1 CP, ne doit pas être pris dans le sens de la définition figurant à l'art. 101 de la même loi. Car il n'existe pas de notion de la «contravention» qui s'impose une fois pour toutes. Cette catégorie d'infractions ne peut au contraire être définie que de lege lata, par le législateur des contraventions considérées, c'est-à-dire ici par le législateur cantonal. Pour ce dernier, la définition de l'art. 101 CP est sans aucune portée. Cela résulte déjà du fait que les projets du moins l'avant-projet de 1893 contenaient une disposition expresse, selon laquelle les cantons ne pouvaient punir les contraventions que des arrêts et de l'amende. Si le terme même de contravention impliquait cette conséquence, il n'eût pas été

nécessaire de l'énoncer. La 1^{re} Commission d'experts a ensuite biffé la disposition dont s'agit, afin de laisser toute latitude aux cantons. La 1^{le} Commission d'experts l'a en revanche rétablie et le projet du Conseil fédéral a dit: (art. 352 al. 3) «Ils (les cantons) ne peuvent édicter d'autre peine privative de liberté que celle des arrêts, telle qu'elle est établie par le présent code». Mais les Chambres fédérales ont de nouveau supprimé cette disposition. Elles ont ainsi, en définitive, réinstauré la pleine liberté des cantons pour les infractions sur lesquelles ils peuvent légiférer. Il faut dès lors, dans l'art. 335 CP, donner au terme de contravention le sens large d'infraction. Dans le domaine qui leur est réservé, les cantons peuvent édicter toutes les peines privatives de liberté, y compris la réclusion. Le législateur ne peut en effet avoir à la fois donné au mot «contravention» le sens qu'il a d'après l'art. 101 CP et refusé d'imposer au législateur cantonal les peines qui, d'après ce même art. 101, caractérisent la contravention.

Seite: 7

Considérant en droit:

1. Le vagabondage rentre dans la catégorie des contraventions réservées à la législation cantonale par l'art. 335 al. 1 CP. Aussi bien les juridictions inférieures ont-elles appliqué le droit cantonal, à savoir l'art. 22 LPV, qui dispose:

«Celui qui, par inconduite ou par fainéantise, parcourt le pays ou rôde, sans logement fixe et sans ressources, dans une région ou dans une localité, est puni, sur la dénonciation du préfet, de l'emprisonnement.»

Selon l'art. 7 LPV, qui renvoie à l'art. 36 al. 1 CP à titre de droit cantonal supplétif, la durée de l'emprisonnement est de trois jours à trois ans.

En elle-même, l'application de ce droit cantonal échappe au contrôle de la Cour de cassation. Celle-ci doit en revanche, rechercher si, appliquant la LPV, les juridictions cantonales sont demeurées dans les limites tracées au droit cantonal par le législateur fédéral; car, en sortant de ces limites, elles auraient violé le droit fédéral. Il est vrai que le recourant n'a pas soulevé ce moyen. Mais la Cour de cassation n'en doit pas moins l'examiner; car selon l'art. 275 al. 2 PPF, elle n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui des conclusions du pourvoi, lesquelles tendent en l'espèce à l'acquiescement du recourant ou à la réduction de la peine prononcée contre lui.

2. L'art. 335 al. 1 CP réserve aux cantons le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police (en allemand, *Übertretungsstrafrecht*) qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale. Cette disposition est claire. Elle signifie que les cantons peuvent créer des contraventions dans les domaines que le droit pénal fédéral ne revendique pas pour lui seul.

Il est exact qu'il n'existe pas, en doctrine, de définition générale de la contravention au sens technique de ce terme (cf. Hafter, *Lehrbuch*, p. 90). Mais le CP dit lui-même (art. 101) ce qu'il entend par «contraventions». Or le

Seite: 8

mot «contravention» ne saurait avoir dans l'art. 335 al. 1 un sens autre que dans le reste du code. En particulier, le langage courant ne permet pas de lui donner là le sens général d'infraction, plutôt que son sens technique. Si une telle interprétation peut se concevoir pour l'al. 2 de l'art. 335 (contraventions aux prescriptions cantonales, *Übertretung kantonaler Verwaltungs- und Prozessvorschriften*, violazioni delle disposizioni cantonali), elle est exclue à l'al. 1 par l'expression «contraventions de police» (*Übertretungsstrafrecht*, *contravvenzioni di polizia*).

Ce n'est donc pas au législateur cantonal de définir la notion de la contravention au sens de l'art. 335 al. 1 CP; cette notion lui est donnée par le droit fédéral, comme un cadre dont il ne peut sortir. Il lui appartient seulement de décider quels faits il veut, dans ce cadre, déclarer punissables comme contraventions. L'art. 101 CP définit les contraventions: les infractions passibles des arrêts ou de l'amende, ou exclusivement de l'amende. Dès lors, ces peines sont les seules que l'art. 335 al. 1 permette au législateur cantonal de prévoir. On ne saurait, sans méconnaître le sens clair des textes légaux, admettre que dans le domaine des «contraventions de police» que leur réserve le CP, les cantons peuvent édicter des peines qui, d'après la terminologie de la même loi fédérale, servent à caractériser les «crimes» et les «délits», c'est-à-dire des peines de réclusion et d'emprisonnement.

Il est vrai que, dans les commissions d'experts chargées d'examiner les avant-projets, de même qu'au Conseil national, on a débattu la question de savoir si, notamment pour les contraventions de police, le législateur cantonal ne devait être autorisé à prévoir que des peines d'arrêts ou d'amende, ou si toute latitude devait lui être laissée quant aux peines à édicter. La 1^{re} Commission d'experts et le Conseil national se sont prononcés en faveur de cette dernière solution (Proc.-verb. 1^{re} Comm. d'exp., 2, 347-349, Proc.-verb. 1^{le} Comm. d'exp., VIII 21-24, Cons. nat., séance du 3 mars 1930, Bull. stén., 553/4, 560,

Seite: 9

565/7). Mais on ne saurait en inférer que le texte légal actuel laisse place au doute. En effet, à l'époque où ont eu lieu ces débats, les projets ne contenaient encore aucune définition légale des diverses catégories d'infractions.

Au sens de ces projets, la contravention n'était donc pas une infraction punie par définition des arrêts ou de l'amende et se distinguant par là du crime et du délit, encore que le Livre II du projet («Des contraventions») ne prévît que ces genres de peines pour tous les actes qu'il visait. De même, plus tard, quand le Conseil national eut remanié le projet pour rapprocher certaines contraventions des infractions plus graves auxquelles elles sont apparentées (p. ex. pour rattacher les voies de fait aux infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, les larcins et les petits abus de confiance aux infractions contre le patrimoine, les contraventions contre les moeurs aux crimes ou délits de même nature), il les soumit par une disposition spéciale (art. 96 bis) aux règles générales applicables aux contraventions et déclara même expressément que ces actes constituaient des contraventions (Bull. stén. p. 243). Cela encore ne concernait que ces actes-là et non, d'une façon générale, toute infraction quelconque qui est passible des arrêts ou de l'amende. Ainsi demeurait ouverte la question de savoir quelles peines les cantons devaient être autorisés à prévoir dans le domaine des contraventions de droit cantonal. Comme il a été dit plus haut, cette question a été tranchée tout d'abord en leur faveur par le Conseil national qui, dans le projet du Conseil fédéral, a biffé la disposition (art. 352 al. 3) restreignant la liberté des cantons à cet égard.

Mais la situation se trouva entièrement modifiée lorsque, quatre ans plus tard, le Conseil national se fut rallié à la définition légale des diverses catégories d'infractions, que le Conseil des Etats avait introduite dans le projet (art. 9 bis et 96 bis, correspondant aux art. 9 et 101 CP; cf. Bull. stén. p. 662; v. également p. 612 et 615 au sujet de l'art. 9 bis). Cette définition créa une notion fédérale de la contravention; désormais le droit pénal applicable aux

Seite: 10

contraventions (Übertretungsstrafrecht) fut un droit pénal qui, en principe, ne peut prévoir que des peines d'arrêts ou d'amende. Dès lors, pour maintenir la liberté des cantons en cette matière, il ne suffisait plus d'avoir biffé la disposition du projet qui leur interdisait d'édicter des peines privatives de liberté autres que celle des arrêts; car cette limitation du pouvoir de légiférer des cantons résultait dorénavant de la définition légale elle-même. Après l'adoption de cette définition générale, il aurait fallu réserver expressément dans la loi la liberté des cantons, ou bien, dans l'art. 335 al. 1, parler d'infractions en général et non de contraventions de police, de «Strafrecht» et non de «Übertretungsstrafrecht». Les mêmes remarques doivent être faites en ce qui concerne le Conseil des Etats; celui-ci, après avoir introduit dans le projet la définition légale de la contravention, a, de son côté et d'ailleurs avant que le Conseil national se fût rallié à cette disposition nouvelle supprimé l'art. 352 al. 3 du projet du Conseil fédéral, le rapporteur de la commission ayant déclaré que les cantons devaient être libres de prévoir aussi des peines d'emprisonnement (Bull. stén. Cons. des Et., p. 238).

C'est avant tout sur la loi elle-même que l'interprétation législative doit se fonder. Si la loi n'est pas claire, mais seulement alors, les travaux préparatoires peuvent servir à en déterminer le sens. Or dans le cas particulier, la loi est claire. Elle ne peut, dans l'art. 9, qualifier «crime» l'infraction passible de la réclusion et «délit» l'infraction passible de l'emprisonnement, puis, dans l'art. 101, définir la «contravention» comme étant l'infraction passible des arrêts ou de l'amende, pour permettre ensuite, dans l'art. 335 al. 1, de considérer comme contravention aussi bien un acte puni de réclusion ou d'emprisonnement qu'un acte puni des arrêts ou de l'amende. A cet égard, le texte légal n'est pas compatible avec la liberté des cantons; il impose au législateur cantonal une notion de la contravention établie Par le droit fédéral.

Seite: 11

3. Les «arrêts» dont le droit cantonal peut punir la contravention sont les arrêts au sens de l'art. 39 CP, notamment quant à la durée de cette peine (un jour à trois mois). Il est vrai que la description de la peine des arrêts figure parmi les dispositions générales du livre premier du CP, auxquelles les cantons ne sont pas tenus de se conformer lorsqu'ils légifèrent sur des contraventions de police en vertu de l'art. 335 al. 1. Mais, en ce qui concerne la notion même de la peine des arrêts, les cantons sont liés, de par la définition de l'art. 101. En parlant des arrêts, cet article vise la peine des arrêts, telle qu'elle est conçue par le droit fédéral; par conséquent, l'art. 335 implique aussi renvoi à l'art. 39 CP. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement. Car si les cantons étaient libres de régler la peine des arrêts comme bon leur semble, il leur serait loisible de la rapprocher des peines d'emprisonnement ou de réclusion et de dépouiller ainsi de son sens essentiel la règle de droit fédéral qui leur interdit ici de prévoir des peines privatives de liberté autres que celle des arrêts. De même, la peine d'amende que les cantons peuvent prévoir est celle du droit fédéral; mais à cet égard la loi c'est-à-dire ici la loi cantonale peut déroger au droit fédéral (art. 106 al. 1 CP).

4. L'art. 22 LPV est ainsi tenu en échec par l'art. 335 al. 1 CP. Cette disposition de la loi pénale vaudoise punit le vagabondage d'une peine d'emprisonnement; selon l'art. 7 qui renvoie au CP, la durée de cette peine peut aller jusqu'à trois ans; ainsi donc, la LPV fait du vagabondage un délit au sens que le droit fédéral donne à ce terme. Et même, d'après l'art. 5 de la loi pénale vaudoise elle-même, le vagabondage devrait être rangé non parmi les contraventions, mais parmi les délits (cf. l'arrêt attaqué, p. 3 al. 4). Cela souligne l'impossibilité qu'il y a de faire rentrer de telles dispositions légales dans le cadre des «contraventions de police» visées par l'art. 335 al. 1 CP.
5. De ce qui précède, il résulte que la

Seite: 12

condamnation attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à la juridiction cantonale, à laquelle il appartient d'appliquer le droit cantonal dans les limites tracées par le droit fédéral. Pour le surplus, la Cour de cassation du Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer sur cette application. En particulier, elle n'a pas à dire si, vu la situation dans laquelle le droit fédéral place ici le législateur cantonal, on peut considérer que la peine plus douce des arrêts est, dans la disposition cantonale applicable, implicitement substituée à la peine d'emprisonnement que est incompatible avec le droit fédéral.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le pourvoi, annule l'arrêt attaqué et renvoie la cause à la juridiction cantonale pour que celle-ci statue à nouveau dans le sens des considérants