

et il ne s'agit dès lors plus d'une question de principe, mais d'une question de mesure. Or, on ne saurait dire que le Conseil d'Etat soit sorti des limites d'une interprétation conciliable avec la lettre et l'esprit de la loi. On ne peut pas dire non plus que la pratique suivie jusqu'en 1914 au sujet des matières figurant dans la Feuille officielle soit devenue du droit coutumier au point que la loi écrite pourrait seule modifier cet état de choses. Rien ne permet enfin d'affirmer que le contenu de la Feuille officielle doit être rigoureusement délimité par la législation et qu'aucune liberté d'appréciation ne peut être laissée à cet égard au pouvoir administratif. L'opinion contraire du Conseil d'Etat ne rompt pas le cadre d'une interprétation admissible du droit constitutionnel cantonal, en sorte que le Tribunal fédéral n'a aucun motif d'intervenir.

Le Conseil d'Etat ayant pu, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, autoriser le fermier de la Feuille officielle à y publier des informations, l'autorisation de changer le format ne viole pas non plus ce principe, car elle n'est que la conséquence de la première faculté concédée.

Quant à l'adjudication de la Feuille d'avis à M. Zobrist, elle est en elle-même inattaquable, car elle est conforme aux prescriptions de la loi et du cahier des charges.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

X. NULLA POENA SINE LEGE

11. Urteil vom 4. März 1927 i. S. Hardmeier gegen Zürich.

Polizeivorschrift und Polizeibusse : Begriff (Erw. 2).

Administrative Androhung einer Ungehorsamsstrafe auf einen bereits mit richterlicher Strafe bedrohten Tatbestand : Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit (Erw. 3).

A. — § 328 zürch. StPO bestimmt :

Falls Gesetze oder Verordnungen keine Strafandrohungen enthalten, so können die Verwaltungsbehörden im einzelnen Falle Polizeibussen androhen und aussprechen und zwar die Kantonalbehörden bis 100 Fr., die Bezirks- und Kreisbehörden bis 50 Fr. und die Gemeindebehörden gemäss § 333 dieses Gesetzes.

Überdies sind die Verwaltungsbehörden befugt, in Vollziehung von Gesetzen und Verordnungen im einzelnen Falle Verfügungen unter Androhung der Überweisung an den Strafrichter wegen Ungehorsams im Falle des Zuwiderhandelns zu erlassen, wenn eine ausgesprochene Polizeibusse wirkungslos geblieben und nicht Gefängnisstrafe vorgesehen ist. Die die Androhung der Überweisung enthaltende Verfügung verliert ihre Wirkung nach zwei Jahren, wenn ihr nicht zuwidergehandelt wird, sonst seit dem Datum der letzten Strafe.

Nach § 80 zürch. StG wird « Ungehorsam gegen amtliche, von kompetenter Stelle erlassene Verfügungen, wenn in der Verfügung für den Fall des Ungehorsams die Überweisung an die Gerichte angedroht war, mit Gefängnis bis zu einem Monat, womit Geldbusse bis zu 200 Franken zu verbinden ist, bestraft. »

Der Rekurrent ist bereits mehrfach wegen Übertretung von § 1 zürch. MedGes. (unbefugte Ausübung des Tierarztberufes) gemäss dessen § 42 mit Busse bis zu 200 Fr. bestraft worden. Am 21. Januar 1926 drohte ihm die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich

für den Fall weiterer Widerhandlungen gegen § 1 MedGes. die Überweisung an den Strafrichter wegen Ungehorsams an. Der Regierungsrat bestätigte am 12. August 1926 auf Beschwerde hin die Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion.

B. — Gegen diesen, am 23. August 1926 zugestellten Regierungsratsbeschluss richtet sich die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde vom 12. Oktober 1926 mit dem Antrag, der Beschluss sei mitsamt der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion aufzuheben. Zur Begründung wird ausgeführt: Nach dem Grundsatz « nulla poena sine lege » könne eine Strafe nur ausgesprochen werden, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich angedroht worden sei, wenn also der Tatbestand, an den das Gesetz die Straffolge knüpfe, dort auch eindeutig umschrieben sei. Diese Voraussetzung sei hier nicht erfüllt, § 328 Abs. 2 StPO setze nämlich voraus, dass der mit Ungehorsamsstrafe Bedrohte bereits mit einer Polizeibusse belegt worden sei. Der Begriff der Polizeibusse werde aber weder hier, noch anderswo definiert und der Strafrechtslehre lasse sich eine Begriffsbestimmung ebenfalls nicht entnehmen. Jedenfalls behandle das Medizinalgesetz nur die §§ 36—40 als Polizeivorschriften und nur deren Übertretung könne mit einer Polizeibusse belegt werden, die Widerhandlung gegen § 1 MedGes. dagegen nicht. — Die Androhung einer Ungehorsamsstrafe, da wo sie nicht für das betreffende Delikt ausdrücklich vorgesehen sei, bedeute einen Eingriff der administrativen in die richterliche Gewalt und könne auch vom Gesetzgeber nicht gestattet werden. Nach Art. 4 BV müsse jede richterlich ausgesprochene Strafe sich auf eine Rechtsnorm stützen und kein Tatbestand könne mit Strafe belegt werden, den das Gesetz nicht offensichtlich habe treffen wollen. Demgemäss dürfe auch niemand durch Verwaltungsakt mit einer schwereren Strafe bedroht werden, als das Gesetz ihn bedrohe. Jedenfalls dürfe es nicht der Verwaltungsbehörde anheimgestellt werden, ob sie eine Ungehorsams-

strafe androhen wolle oder nicht. — Selbst wenn § 328 Abs. 2 StPO rechtsbeständig wäre, hielte der angefochtene Entscheid vor Art. 4 BV nicht stand. § 1 MedGes. richte sich nur gegen Kurpfuscher. Der Rekurrent besitze aber in den Gebieten, in denen er sich ausschliesslich betätige, besondere, auch behördlicherseits anerkannte Kenntnisse und Fähigkeiten. Die Rechtsgleichheit verlange, das Ungleiche ungleich behandelt, der Rekurrent nicht den Kurpfuschern gleichgestellt werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Die Rüge der Verfassungswidrigkeit des § 328 Abs. 2 StPO wurde vor dem Regierungsrat nicht geltend gemacht. Ob sie damit verwirkt sei und auf die Beschwerde insofern nicht einzutreten wäre, darf aber dahingestellt bleiben, denn sie kann auch bei materieller Prüfung nicht gutgeheissen werden:

2. — Nach dem Grundsatz « nulla poena sine lege » kann allerdings eine Strafe nur da ausgesprochen werden, wo sie in einem gesetzlichen Erlass ausdrücklich angedroht worden ist. Der Rekurrent behauptet nun, der Begriff der Polizeibusse sei in der zürcherischen Gesetzgebung überhaupt nicht umschrieben; der Straftatbestand des § 328 Abs. 2 StPO, in welchem die (bereits ausgesprochene) Polizeibusse Tatbestandsmerkmal ist, sei also nicht so eindeutig bestimmt, dass die dort vorgesehene Strafe als auf einen bestimmten Tatbestand ausdrücklich angedroht betrachtet werden könne. Ihre Verhängung verletze deshalb den Grundsatz « nulla poena sine lege ». Allein als Polizeivorschrift kann auch nach Zürcher Recht ohne Willkür die Vorschrift verstanden werden, die berechnete Interessen Dritter nur mittelbar in der Weise schützt, dass sie Handlungen verbietet, die zwar an sich noch keine Verletzung dieser Drittinteressen, wohl aber generell gesprochen eine Gefahrquelle für sie bedeuten. Der Begriff der Polizeibusse als der auf die Übertretung einer solchen Vorschrift angedrohten Strafe ist mithin,

wie ohne Willkür angenommen werden kann, als Tatbestandsmerkmal von § 328 Abs. 2 StPO genügend klar bestimmt. Er umfasst auch die auf die Widerhandlung gegen § 1 MedGes. angedrohte Busse. Denn das darin aufgestellte Verbot der Ausübung des Tierarztberufes durch Personen, die nicht im Besitze des betreffenden Patentes sind, ist polizeilicher Natur insofern, als die Ausübung dieser Tätigkeit durch einen Unberufenen an sich noch nicht, sondern erst dann berechnete Interessen Dritter verletzt, wenn diese durch unsachgemässe Behandlung in ihrem Viehbesitz geschädigt werden. Weil die Ausübung der Heilkunst durch Unberufene generell die Gefahr solcher Schädigungen in sich schliesst, wird sie als Polizeidelikt unter Strafe gestellt, während der Tatbestand eines kriminellen Delikts erst dann allenfalls erfüllt ist, wenn infolge des medizinischen Eingriffes das Rechtsgut der Gesundheit oder des Vermögens unmittelbar verletzt worden ist.

3. — Ob die Androhung einer Ungehorsamsstrafe durch eine Verwaltungsbehörde auf den bereits mit richterlicher Strafe bedrohten Tatbestand grundsätzlich zulässig sei, kann hier dahingestellt bleiben (vgl. BGE 47 I 429 i. S. Olbrich, wo die Frage aus dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung geprüft worden ist). Jedenfalls bedeutet sie unter den gegebenen Voraussetzungen keine Verletzung von Art. 4 BV. Die Androhung beruht vorerst auf der gesetzlichen Grundlage des § 328 Abs. 2 StPO, dessen Tatbestandsmerkmale (bereits ausgesprochene Polizeibusse für die gleiche Übertretung von § 1 MedGes.) vorliegend alle erfüllt sind. Sodann sieht § 328 Abs. 2 StPO die Ungehorsamsstrafe nur für den Fall vor, wo die Polizeibusse wirkungslos geblieben ist. Ihre Ausfällung bei erneuter Begehung des Delikts bedeutet also bloss eine auf gesetzlicher Grundlage beruhende Rückfallsverschärfung. Allerdings sieht § 42 MedGes. selber eine Verdoppelung der Busse bei Rückfall vor. Allein einer weitem Strafverschärfung bei wieder-

holtem Rückfall steht kein zwingender Grundsatz entgegen, dessen Verletzung Willkür bedeuten würde; und dem Rekurrenten wurde ja die Ungehorsamsstrafe erst angedroht, nachdem er durch fortdauernde Widerhandlung gegen § 1 MedGes. zu erkennen gegeben hatte, dass ihm die Belegung mit der Polizeibusse allein von weitem Widerhandlungen nicht abhalten werde. Die Voraussetzungen, unter denen auch die weitergehende Strafverschärfung nach § 328 Abs. 2 StPO Platz greifen kann, sind also jedenfalls bei ihm erfüllt.

Die Androhung der Ungehorsamsstrafe hält aber hier auch aus einem weitem Grund vor Art. 4 BV stand. Die richterliche Bestrafung ist gegenüber Rechtsverletzungen nur das eine Repressionsmittel neben dem administrativen Zwang, der direkt in polizeilichen Massnahmen oder indirekt in der (durch Strafandrohung sanktionierten) Aufforderung an den Bürger zur Herstellung des gesetzlich gewollten Zustandes bestehen kann. Der im Verwaltungsrecht geltende Grundsatz der Angemessenheit staatlicher Massnahmen besagt nur, dass einem Bürger gegenüber keine weitem Eingriffe in seine persönliche Freiheit angewendet werden sollen, als zur Erreichung des gesetzlichen Zweckes erforderlich ist. Es würde danach, wo die richterliche Strafe genügt, der administrative Zwang als unangemessen wegzubleiben haben. Das Verhalten des Rekurrenten beweist nun aber gerade, dass ihm gegenüber die richterliche Bestrafung zur Aufrechterhaltung der gesetzmässigen Ordnung ungenügend ist und deshalb durch administrativen Zwang, der hier in der Aufforderung zur Nichtausübung der tierärztlichen Praxis unter Androhung einer Ungehorsamsstrafe besteht, ergänzt werden muss.

Eine Rechtsungleichheit ist nicht darin zu erblicken, dass durch § 328 Abs. 2 StPO die Verwaltungsbehörde nur zur Androhung der Ungehorsamsstrafe ermächtigt, nicht verpflichtet wird. Die Ermächtigung ist keineswegs so zu verstehen, dass die Behörde nach Willkür in einem

Fall die Ungehorsamsstrafe androhen kann, im andern nicht, sondern sie wird jeweilen sachlich zu erwägen haben, ob die ausgesprochene Polizeibusse « wirkungslos » geblieben sei. Der Rekurrent behauptet mit Recht nicht, das sei bei ihm nicht der Fall und die Vorinstanzen hätten es willkürlich bejaht.

4. — § 1 MedGes. verbietet jedem, der nicht im Besitz des Tierarztpatentes ist, die Ausübung des tierärztlichen Berufs. Es schafft keine Ausnahme für solche, die ohne patentiert zu sein, allgemein oder für besondere Gebiete, in denen sie sich ausschliesslich betätigen wollen, besondere Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen. In der dem Rekurrenten angedrohten Bestrafung für den Fall neuerlicher tierärztlicher Betätigung liegt deshalb auch keine willkürliche Verletzung von § 1 MedGes.

Dennach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

XI. PARLAMENTARISCHE REDEFREIHEIT

IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

12. Arrêt du 25 février 1927 dans la cause Dellberg contre Evéquo et Tribunal cantonal du Valais.

L'immunité parlementaire couvre non seulement la responsabilité pénale mais aussi la responsabilité civile, elle s'étend également au refus de se rétracter ou à une simple rectification intervenus en dehors de l'enceinte parlementaire. L'immunité parlementaire est d'ordre publique.

A. — Par mémoire du 1^{er} mars 1926, M. Raymond Evéquo, député au Grand Conseil, à Sion, a intenté contre M. Charles Dellberg, député au Grand Conseil, à Brigue, une action en dommages-intérêts basée sur

les art. 41 et suiv. CO et tendant à ce qu'il plaise au Tribunal de l'arrondissement de Brigue prononcer : « Charles Dellberg est condamné à payer une indemnité de 20 000 fr. avec intérêts à 5% dès la demande en justice. — Les accusations portées par Dellberg sont mises à néant. Il sera loisible au demandeur de publier le judicatum dans trois journaux du Canton aux frais du défendeur. Ce dernier est condamné aux frais. »

A l'appui de ces conclusions le demandeur alléguait ce qui suit :

A la séance du Grand Conseil, du 28 janvier 1926, le défendeur s'est permis, sous une forme à peine voilée, d'accuser le demandeur d'avoir volé des pièces dans le procès de la Lonza. Les députés présents ont parfaitement compris le sens de l'accusation. Invité à sortir de l'enceinte de la salle où il jouissait de l'immunité parlementaire, Dellberg a d'abord hésité, disant : « Nous nous reverrons plus tard, cet après-midi. » Sur les sommations du demandeur, le défendeur est enfin sorti. De nombreux témoins se sont trouvés dans la salle qui précède celle du Grand Conseil, avec MM. Evéquo et Dellberg. En présence de ces témoins, le demandeur a sommé le défendeur de déclarer s'il l'accusait d'avoir volé les pièces du dossier. Dellberg s'est d'abord dérobé, refusant de répondre et surtout de préciser. Sur sommation réitérée, il a déclaré : « Je n'ai pas dit que vous aviez volé, j'ai seulement dit que vous étiez le seul à avoir intérêt à le faire. » Enfin, et pour terminer, le défendeur a déclaré : « Je maintiens tout ce que j'ai dit au Grand Conseil. » Le demandeur estime que ces propos, d'une gravité exceptionnelle, sont de nature à porter une grave atteinte à sa situation, car il exerce la profession d'avocat et il est revêtu de plusieurs fonctions politiques. Les propos du défendeur sont mensongers ; jamais le demandeur n'a eu en mains et n'a même demandé à voir le dossier de la Lonza. D'autres personnes ont eu en mains le dossier. Le défendeur a dit au Grand