

évident qu'E. d'Alt n'était pas soumis à l'impôt sur sa fortune mobilière et qu'aucun citoyen dans sa situation n'aurait songé à faire de déclaration d'impôt dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat arrive à sanctionner une condamnation à l'amende qui apparaît comme un acte de spoliation. Il n'est pas douteux que cette décision implique un déni de justice et qu'elle doit être annulée, comme contraire au principe de l'art. 4 Cf.

Par ces motifs

le Tribunal fédéral

prononce :

Les recours sont admis et l'arrêté rendu le 4 février 1910 par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est annulé.

Bergl. außerdem Nr. 73. — Voir en outre n° 73.

## II. Verweigerung und Entzug der Niederlassung.

### Refus et retrait de l'établissement.

67. Arrêt du 21 septembre 1910

*en la cause Bertonni contre Conseil d'Etat de Neuchâtel et Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds.*

Arrêté d'un gouvernement cantonal « retirant » à un citoyen suisse déterminé « le droit de s'établir ou de séjourner dans le canton ». Jugement d'un Tribunal de police condamnant ce citoyen à la peine de trois jours de « réclusion civile » pour rupture de ban parce qu'il est rentré momentanément sur le territoire du canton. Par là, violation de l'art. 44 combiné avec l'art. 60 Cf (les mesures ci-dessus apparaissant comme une expulsion déguisée), ainsi que de l'art. 45 (liberté d'établissement), ce dernier n'étant nullement applicable au cas seulement où il s'agit d'un séjour de quelque durée. Mal fondé de la manière de voir d'après laquelle il suffirait, pour pouvoir appliquer l'art. 45 al. 3, que le citoyen en question eût subi des

condamnations pénales dans d'autres cantons que celui dont il s'agit et qu'il eût stationné dans ce dernier sans toutefois y avoir jamais séjourné davantage que quelques heures. Imprescriptibilité du droit d'établissement, et possibilité d'invoquer l'art. 45 Cf à l'occasion de chaque mesure d'exécution d'un arrêté contraire en lui-même au principe de la liberté d'établissement.

A. — Par arrêté du 29 juillet 1907, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a retiré à Louis Bertonni le droit de s'établir ou de séjourner dans le canton. Le Conseil d'Etat base son arrêté sur les motifs suivants :

« Attendu que dans une conférence tenue à La Chaux-de-Fonds le 27 juillet courant dans la salle du Restaurant des Armes-Réunies, sous la présidence de l'anarchiste Aimé Bovet, Bertonni a dit que les ouvriers devaient se soulever en masse pour devenir maîtres du produit du travail, que l'on n'y arriverait que par la révolte et l'action directe et qu'il était d'accord pour marcher à la tête des ouvriers, mais qu'il est nécessaire qu'on le soutienne; que Bertonni a pris part à une réunion non publique du groupe anarchiste tenue le dimanche 28 juillet à La Chaux-de-Fonds, au Restaurant de Plaisance, convoquée sous le nom de « Congrès de la fédération des unions ouvrières de la Suisse romande » ;

« Considérant que si Bertonni n'a pas demandé un permis de domicile dans le canton de Neuchâtel, il y a séjourné de fait momentanément dans le but d'agiter la population et qu'il est à prévoir qu'il y reviendra ;

« Qu'il suffit qu'une personne ait séjourné en fait dans une localité déterminée pour que l'article 45, al. 3 de la constitution fédérale soit applicable (SALIS, deuxième édition, volume II, page 596) ;

« Que la situation de droit de Bertonni ne peut pas être plus favorable pour lui par le fait qu'il n'a pas un permis de domicile, qu'elle ne le serait dans le cas où il en aurait un (arrêt du Tribunal fédéral sur le recours Bryner, 1897, Tome 23 n° 75).

« Qu'au surplus l'agitation que Bertonni a contribué à pro-

» voquer à La Chaux-de-Fonds est telle que l'autorité doit  
 » éloigner de cette localité les perturbateurs qui s'y rendent  
 » ou qui s'y sont rendus sans être au bénéfice de permis de  
 » domicile ;

« Qu'une semblable mesure rentre dans les attributions  
 » de haute police qui appartiennent à l'Etat. »

Le 5 août suivant, le commissariat de police du canton de Genève a communiqué à Bertoni le contenu de l'arrêté ci-dessus et l'a rendu attentif à la disposition de l'art. 212 CP neuchâtelois portant que « l'individu frappé d'expulsion » administrative qui rentre sur le territoire, sera condamné » à l'emprisonnement jusqu'à deux mois, sur la seule preuve » de son identité. »

Bertoni a refusé de recevoir la copie de l'arrêté à lui destinée, disant qu'il se réservait de protester contre la mesure prise à son égard.

Le 26 avril 1910, Bertoni se rendit à La Chaux-de-Fonds pour assister à une assemblée de la fédération des ouvriers horlogers et participer à une discussion sur le sujet « centralisme ou fédéralisme ».

Bertoni fut dans la suite cité à comparaître devant le Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds sous l'inculpation de rupture de ban. Et le 7 juin 1910, le tribunal rendit le jugement suivant :

« .... Considérant que les faits établis à la charge du re-  
 » courant constituent à son égard l'infraction légère de rup-  
 » ture de ban prévue et punie par les art. 212 et 445 al. 7  
 » CP .... condamne Louis Bertoni à la peine de trois jours  
 » de prison civile et aux frais. »

B. — C'est contre l'arrêté du Conseil d'Etat, du 29 juillet 1907, ainsi que contre le jugement du 7 juin 1910, rendu par le Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds, que, par acte du 14 juillet 1910, Louis Bertoni a interjeté un recours de droit public devant le Tribunal fédéral en concluant implicitement, sinon formellement, à l'annulation des décisions cantonales comme constituant une violation du droit de libre établissement garanti aux citoyens suisses par la constitution fédérale (art. 45).

Le recourant fait valoir en substance qu'il ne s'est trouvé que cinq à six fois sur territoire neuchâtelois et cela pendant quelques heures seulement ; qu'il n'y est jamais resté vingt-quatre heures de suite. L'autorité neuchâteloise n'ayant jamais eu l'occasion de lui accorder le droit d'établissement, ne pouvait pas le lui retirer ni le lui refuser, car le recourant n'a commis dans le canton de Neuchâtel aucun « acte illégal ou répréhensible » et n'est point privé de ses droits civiques. La façon d'agir des autorités neuchâteloises est arbitraire. Le fait d'avoir passé une nuit dans une localité du canton ne saurait être assimilé à un séjour. L'arrêté du 29 juillet n'est donc pas fondé et doit être annulé, ce qui entraîne l'annulation de la condamnation prononcée par le tribunal de police.

C. — Par mémoire en réponse au recours, du 15 août 1910, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a conclu à ce qu'il plût au Tribunal fédéral :

Principalement, ne pas entrer en matière sur le recours « pour cause de tardiveté et d'introduction irrégulière ».

Subsidiairement, écarter le recours comme mal fondé.

Ces conclusions sont motivées en résumé comme suit :

Le recourant n'a pas observé la prescription de l'art. 178, 3°, OJF. C'est le 5 août 1907 qu'il a reçu communication de l'arrêté du 29 juillet précédent. Et c'est aussi à cette date qu'il a connu les effets de l'application du dit arrêté. Le recours est donc tardif. De plus, il est irrégulier et irrecevable à la forme. Le recours ne contient pas de conclusions formelles et précises bien qu'il « laisse sous entendre ces conclusions. »

Au fond, l'arrêté se justifie. Bertoni a séjourné à La Chaux-de-Fonds à plusieurs reprises. Il s'y est rendu une fois en 1906 et trois fois en 1907, soit les 20 avril, 8 juin, 27 et 28 juillet. Bertoni ayant effectivement séjourné sur le territoire du canton, le droit d'établissement pouvait en principe lui être retiré.

D'autre part, Bertoni a été condamné 1° le 13 novembre 1902 par la Cour correctionnelle de Genève à un an d'em-

prisonnement pour provocation à l'émeute et pour excitation à porter atteinte à la liberté du travail; 2<sup>o</sup> le 27 novembre 1906 par le Tribunal fédéral à un mois d'emprisonnement pour avoir incité à commettre des crimes anarchistes et avoir publiquement fait l'apologie de ces crimes.

Ces deux condamnations revêtent le caractère de gravité exigé par l'art. 45, al. 3 Const. féd.

Enfin le Conseil d'Etat produit et fait valoir divers documents qui représentent le recourant comme un anarchiste militant et un agitateur professionnel ne poursuivant d'autre but que celui de la révolution sociale.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1. — Les exceptions de tardiveté et d'irrégularité invoquées par le Conseil d'Etat dans son mémoire en réponse au recours ne sont pas fondées. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a jugé dans plusieurs causes (voir entre autres arrêts celui rendu le 1<sup>er</sup> mai 1902 en la cause *Burry c. Fribourg*, RO 28 I p. 129, cons. 4) la constitution garantit un certain nombre de droits, imprescriptibles par leur nature, dont l'exercice ne peut être rendu dépendant de l'observation de certains délais de procédure et dont la violation par des décisions cantonales ne peut jamais revêtir l'autorité définitive de la chose jugée. La voie du recours de droit public est ouverte en tout temps contre de telles violations et contre tout acte d'exécution de décisions prises à l'encontre de ces droits primordiaux. Un tel droit constitutionnel est, entre autres, celui de tout citoyen suisse jouissant de ses droits civiques, de s'établir librement sur un point quelconque du territoire de la Confédération (art. 45, al. 1 et 2).

D'autre part, il est à remarquer que l'arrêté du Conseil d'Etat ne constituait qu'une décision de principe, une mesure en quelque sorte préventive qui ne devait sortir son effet et recevoir une exécution qu'en cas de retour du recourant sur territoire neuchâtelais. Or le premier acte d'exécution de l'arrêté en cause réside dans la condamnation prononcée par le Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds.

Pour ces motifs, la circonstance que le recourant n'a pas

recouru, dans le délai de 60 jours prévu à l'art. 178 chif. 3 OJF, contre l'arrêté du 29 juillet 1907, ne saurait être valablement opposée au recours. Celui-ci apparaît, au contraire, comme interjeté en temps utile, du moment qu'il a été déposé dans les 60 jours à partir du jugement du 7 juin 1910.

Quant au moyen tiré de l'irrégularité du recours, articulé par le Conseil d'Etat, il ne saurait davantage être pris en considération. Rédigé par le recourant lui-même, l'acte de recours ne revêt point, il est vrai, une forme juridique irréprochable. Le recourant a notamment omis de libeller ses conclusions d'une façon claire et précise. Cependant, il est à relever que l'acte de recours indique contre quelles décisions cantonales il est dirigé et pour quels motifs ces décisions sont attaquées. Le recourant soutient en effet que les prononcés déférés sont nuls et nonavenus, étant arbitraires et rendus en violation de la garantie constitutionnelle du droit de libre établissement. Et le recourant en appelle à l'autorité du Tribunal fédéral, comme Cour de droit public, pour faire cesser l'injustice dont il est l'objet. Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que le recours tend à la cassation des décisions cantonales attaquées, alors même que ces conclusions ne soient pas expressément et nettement formulées dans l'acte de recours.

Le Tribunal fédéral doit, dès lors, entrer en matière sur le fond du débat, sa compétence étant indiscutablement acquise du moment qu'il s'agit de la violation d'une garantie constitutionnelle.

2. — La question qui se pose tout d'abord est celle de savoir si le passage du recourant à La Chaux-de-Fonds en juillet 1907 peut être assimilé à un séjour au sens de l'art. 45, autorisant le Conseil d'Etat de Neuchâtel à refuser ou à retirer au recourant son droit d'établissement dans le cas où les conditions d'un tel refus ou retrait, prévues aux alinéas 2 et 3 du dit article, seraient réalisées.

La doctrine a émis des opinions divergentes sur la notion de séjour. Tandis que KUNZ (*Die Strafe der Landesverweisung nach schweiz. Recht*, Inauguraldissertation, Zürich 1895,

p. 110) considère que l'art. 45 n'a trait qu'au séjour d'une certaine durée, BURCKHARDT (Commentaire de la constitution fédérale, p. 420, ad art. 45) semble admettre que la disposition constitutionnelle s'applique également au séjour momentané. Une interprétation aussi extensive de la notion de séjour peut conduire à des conséquences inadmissibles dans la pratique. On arriverait ainsi à fermer complètement le territoire d'un canton à une personne privée du droit d'établissement, si bien que même le passage en chemin de fer lui serait interdit. Un tel refus ou retrait du droit de séjourner dans un canton équivaut à une expulsion et se heurte à la garantie instituée par les art. 44 et 60. Sainement interprété, l'art. 45 Cf doit être considéré comme ne s'appliquant qu'au séjour de quelque durée, à l'exclusion de l'arrêt momentané, du simple passage dans une localité donnée du territoire suisse.

Or, en l'espèce, il est constant que le recourant n'a jamais passé plus que quelques heures de suite sur territoire neuchâtelois et qu'il n'a pas non plus sollicité le droit de s'y établir. Dès lors, la condition du séjour, qui est à la base de l'application de l'art. 45, fait défaut en l'espèce, et l'arrêté du Conseil d'Etat neuchâtelois apparaît comme mal fondé.

D'autre part, à supposer même que le passage du recourant à La Chaux-de-Fonds, en juillet 1907, fût assimilable à un séjour au sens de l'art. 45 — ce qui n'est pas le cas — le Conseil d'Etat n'était cependant pas fondé à baser son arrêté sur la disposition de l'al. 3, art. cité, en faisant état des condamnations encourues par Bertoni en 1902 et en 1906.

En effet, il est de jurisprudence du Tribunal fédéral (voir entre autres l'arrêt ZEIER, du 13 mai 1903, RO 29, p. 150 et suiv., cons. 2; cf aussi RO 20, p. 17) que pour pouvoir être prises en considération, les condamnations subies par un citoyen ne doivent pas être antérieures à son établissement dans le canton, alors même que ces condamnations auraient été encourues lors d'un précédent établissement dans le canton. Il faut qu'aux condamnations antérieures il vienne s'ajouter pour le moins une nouvelle condamnation depuis le

moment où le citoyen s'est établi dans le canton. Ces conditions ne sont pas réalisées en l'espèce. De plus il n'est ni allégué ni prouvé que le recourant était privé de ses droits civiques lors de son prétendu séjour à La Chaux-de-Fonds en juillet 1907. La disposition de l'alinéa 2 de l'art. 45 Cf, de même que celle de l'alinéa 3, n'était donc pas applicable, et l'on n'aurait pu refuser au recourant l'autorisation de s'établir dans le canton de Neuchâtel s'il l'avait demandée.

Quant aux rapports de police produits par le Conseil d'Etat, à supposer même qu'ils soient de nature à établir que la conduite du recourant à La Chaux-de-Fonds était répréhensible, ils ne suffisent pas pour justifier l'application de l'art. 45 Cf. (cf. arrêt Zeier, RO 29 I, p. 150 et suiv.).

Il résulte de tout ce qui précède que les décisions cantonales attaquées doivent être annulées, l'art. 45 al. 2 et 3 Cf. n'étant pas applicable en l'espèce.

3. — Enfin il convient de remarquer que les prononcés déferés doivent être cassés également comme contraires aux dispositions des art. 44 et 60 combinés de la Constitution fédérale. En effet, l'arrêté du Conseil d'Etat apparaît en réalité comme une expulsion déguisée, comme un bannissement frappant le recourant — qui est citoyen suisse — au mépris de l'interdiction formulée à l'art. 44 Cf. pour les ressortissants d'un canton et étendue aux citoyens des autres Etats confédérés par l'art. 60 Cf.

Par ces motifs

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est admis et l'arrêté du 29 juillet 1907 du Conseil d'Etat de Neuchâtel ainsi que le jugement du 7 juin 1910 du Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds sont annulés.