

et de l'industrie n'est pas absolue ; mais, si elle peut être soumise à des restrictions pour des motifs de police, en vue de la sauvegarde de l'ordre, du repos, de la sécurité et de la morale, elle ne saurait l'être pour des motifs qui seraient incompatibles avec d'autres droits également garantis par la Constitution (RO 50 I p. 173 et suiv.). Il suit de là qu'une loi qui limiterait la liberté d'un commerçant ou d'un industriel d'engager des employés ou ouvriers, en limitant inconstitutionnellement le droit d'établissement, serait contraire à l'art. 31.

4. — Il ressort tant du préambule de l'arrêté du 30 janvier 1935 que des motifs qui l'ont inspiré (cf. Mémorial 1937, tome I p. 289), que cet acte avait pour but de protéger les ouvriers établis dans le canton contre la concurrence d'ouvriers étrangers ou venant d'autres cantons, et ce but devait être atteint essentiellement par le fait qu'en vertu de l'art. 2 la délivrance d'un permis de séjour ou d'établissement aux personnes voulant travailler dans le canton était subordonnée à la preuve que l'intéressé était assuré d'une occupation régulière dans le canton, preuve qui devait être administrée par la présentation d'un certificat d'embauche. Or l'inconstitutionnalité de cette prescription ne fait pas de doute, puisqu'elle fait dépendre le droit d'établissement d'une condition non prévue par l'art. 45 Const. féd., lequel fixe limitativement les motifs pour lesquels l'établissement peut être refusé, et ses effets sont encore aggravés par l'art. 3 suivant lequel aucune embauche et aucun engagement de nouvel arrivant ne peuvent se faire sans le préavis de l'Office cantonal de placement, car cette disposition a été évidemment édictée dans l'idée que l'Office donnerait un préavis négatif toutes les fois qu'il estimerait que l'engagement d'un ouvrier étranger au canton pourrait être remplacé par celui d'un ouvrier déjà établi. Il est ainsi certain que dans ses dispositions essentielles l'arrêté de 1935 est inconstitutionnel, ce que le Conseil d'Etat de Genève a d'ailleurs lui-même expressément reconnu dans le message relatif

au projet de loi modifiant l'art. 13 de la loi du 28 janvier 1933 (Mémorial 1937, p. 289).

En interdisant à tout employeur d'engager et de faire travailler des personnes étrangères au canton, qui ne seraient pas déjà au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement, l'art. 1^{er} vise à empêcher que les prescriptions inconstitutionnelles des art. 2 et 3 ne soient éludées. Cette disposition sort par là même et de toute façon du cadre des prescriptions de police qui peuvent être imposées aux employeurs pour les besoins du contrôle de l'établissement. Dès lors, et conformément à ce qui a été exposé plus haut, elle implique, à l'égard de l'employeur, une atteinte à la liberté du commerce.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis. En conséquence, l'arrêt de la Cour de Justice de Genève du 29 janvier 1938 et le jugement du Tribunal de première instance du 22 novembre 1937 sont annulés.

31. Arrêt du 23 septembre 1938 dans l'affaire Kummer contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud.

Liberté d'établissement. Privation des droits civiques (art. 45, al. 2 CF).
La Constitution fédérale ne limite pas la durée pendant laquelle la privation des droits civiques par suite d'un jugement pénal constitue une cause de perte de la liberté d'établissement. C'est au législateur (fédéral ou cantonal) qu'il appartient d'instituer une durée maximum de la privation ; il ne peut y être contraint.

A. — Le recourant est originaire du Valais. Il a séjourné de 1929 à 1930 à Vevey et s'y est de nouveau établi en 1936. Son casier judiciaire mentionne les condamnations suivantes :

1) 15 août 19, Trib. Pol. Lausanne, vagabondage, 5 jours de réclusion, 5 ans p.d.c.

- 2) 13 févr. 26, Trib. II^e arrdt. Sion, escroquerie et faux en écriture publique, 1 an réclusion s. déd. 115 jours de préventive, 5 ans de sursis, révoqué le 24 avril 1928.
- 3) 6 déc. 27, Trib. II^e arrdt. pr. le distr. de Sierre, tentative d'escroquerie, 6 mois réclusion.
- 4) 28 mai 31, Cour corr. Genève, escroquerie, tentative d'escroquerie et abus de confiance, 2 mois de prison suivis de 14 ans d'expulsion.

Au vu d'un rapport de police défavorable, le Département vaudois de justice et police a décidé l'expulsion du recourant le 12 février 1938. Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a confirmé cette décision le 10 juin. Il considère que, par suite de la condamnation du 6 décembre 1927, Kummer est privé de ses droits civiques en vertu de l'article 5 de la loi valaisanne du 23 mai 1908 sur les élections et votations, aux termes duquel « sont privés de l'exercice des droits politiques et radiés du registre électoral ... d) ceux qui ont été condamnés à la réclusion et ceux qui, pour vol ou faux, ont été condamnés à l'emprisonnement, sans égard au sursis prononcé, pendant la durée de celui-ci ».

Kummer a formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public fondé sur l'article 45 Const. féd. et tendant à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat. Les arguments avancés par lui pour établir qu'il n'a pas été condamné à réitérées fois pour délits graves sont inopérants, du moment que le recourant n'a pas été expulsé pour ce motif, mais à cause de la privation des droits civiques. A ce dernier égard, le recours est ainsi motivé :

« La loi valaisanne du 23 mai 1908 sur les élections et votations prive de ses droits politiques pour une durée illimitée celui qui a été condamné à la réclusion, ce qui est le cas du recourant.

» On peut se demander si un citoyen n'ayant encouru qu'une ou deux condamnations, entraînant la perte des droits politiques ou civiques peut être déchu sa vie durant du droit de s'établir dans un autre canton que son canton

d'origine. Si le Tribunal fédéral pose la question sans la résoudre dans l'arrêt Défago c. Vaud du 21 juin 1930 (RO 56 I 155), il laisse cependant entrevoir qu'il y donnerait une solution négative, en citant l'exemple du canton de Zurich dont la loi prévoit expressément que la privation des droits civiques pour une durée indéterminée ne peut excéder 10 ans. Si donc on s'inspire de cette loi en l'espèce, on doit considérer que la privation des droits politiques du recourant a pris fin en décembre 1937.

» Quant à la condamnation rendue par les Juges genevois en 1930, la privation des droits politiques qui s'ensuit en vertu de la loi genevoise du 3 mars 1906 sur les votations et élections prend fin à l'expiration de la troisième année qui suit la fin de la peine. Le recourant n'est donc plus privé de ses droits politiques depuis 1933 ou 1934 pour le délit qu'il a commis à Genève. »

C. — Le Conseil d'Etat vaudois a conclu au rejet du recours.

Dans une lettre adressée au Tribunal fédéral le 30 août 1938, le Département valaisan de justice et police déclare que Kummer a quitté le pénitencier cantonal à Sion le 14 janvier 1929.

Considérant en droit :

1. — Le recours se révèle d'emblée mal fondé si le recourant est encore privé de ses droits civiques (art. 45 al. 2 CF). D'après l'arrêt Défago du 21 juin 1930 (RO 56 I p. 149), auquel il suffit de se référer, le fait de tolérer pendant un certain temps sur le territoire du canton un citoyen privé de ses droits civiques n'enlève pas à ce canton le droit de l'expulser (dans le même sens l'arrêt Rudaz du 4 mars 1932). Ce droit n'a du reste pas été exercé sans aucune raison en l'espèce, car la conduite du recourant a fait l'objet d'un rapport de police défavorable.

Condamné à la réclusion dans le Canton du Valais en 1927, le recourant s'est trouvé privé de ses droits politiques en vertu même de l'article 5 de la loi électorale. L'arrêt

Défago (dont il n'y a pas de motif de s'écarter) constate que la privation des droits politiques équivaut à celle des droits civiques pour l'application de l'article 45 al. 2 CF et que cette disposition constitutionnelle n'exige pas que la privation soit prononcée expressément par le juge, mais seulement qu'elle soit la conséquence directe d'un jugement pénal et constitue une sanction prévue par la loi (la loi électorale notamment) du canton où la condamnation est encourue. Cette privation produit alors ses effets dans les autres cantons (dans le même sens l'arrêt Rudaz).

2. — Il reste dès lors seulement à examiner si la privation des droits politiques atteint encore le recourant aujourd'hui que près de dix ans se sont écoulés depuis la fin de sa peine de six mois de réclusion purgée jusqu'au 14 janvier 1929. La loi électorale valaisanne ne limite pas la durée de la privation. Mais l'arrêt Défago (p. 155) a fait une réserve à ce sujet. Il soulève, sans la résoudre, la question de la durée de cette privation comme cause de la perte du droit d'établissement et cite à ce propos une disposition restrictive zurichoise.

Le recourant en tire argument pour soutenir que, du point de vue de l'art. 45 al. 2, sa privation des droits politiques a pris fin en décembre 1937. Mais, si même le Tribunal fédéral admettait la limite de dix ans, ce temps ne serait pas encore écoulé, car il devrait se calculer depuis l'expiration de la peine (14 janvier 1929), non depuis la condamnation, puisque, pendant la durée de la détention, le droit d'établissement ne peut pratiquement s'exercer (cf. art. 52 al. 3 CPS ; HAFTER, Lehrbuch des Schweiz. Strafrechts, Allg. Teil, p. 313 i. f. et 314).

Un nouvel examen de la question montre que, malgré les considérations de l'arrêt Défago, il n'est pas possible d'y donner une suite positive en instituant une durée maximum, de dix ans par exemple, de la privation des droits civiques dans le cadre de l'article 45 CF. Car on créerait ainsi deux sortes de privations (par suite d'un jugement pénal), différant seulement par la durée, et dont

l'une, néanmoins, permettrait de refuser ou de retirer le droit d'établissement, tandis que l'autre ne l'autoriserait point. Cette différenciation n'est pas conciliable avec l'article 45 al. 2 CF. Elle n'en serait plus une interprétation, mais reviendrait à le modifier et corriger, ce qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral de faire. La Constitution fédérale fonde le droit d'expulsion sur le simple fait que le citoyen dont il s'agit est privé de ses droits civiques par suite d'un jugement pénal rendu en vertu de la loi applicable à son cas. Cette loi sera, le plus souvent, une loi cantonale, aussi longtemps que le Code pénal suisse n'est pas entré en vigueur. Or les législations cantonales règlent d'une manière très variée la privation des droits civiques. D'autres cantons encore que le Valais permettent de la prononcer pour un temps indéterminé ou du moins pour une durée de plus de dix ans (v. STOOSS, Grundzüge des Schweiz. Strafrechts, I p. 368 et sv. ; HAFTER, Lehrbuch des Schweiz. Strafrechts, Allgem. Teil p. 314). Dans les codes cantonaux plus récents, l'article 35 du code fribourgeois ne fixe pas de durée maximum pour « l'indignité » qui fait perdre la qualité de citoyen actif et l'article 60 du code vaudois prévoit que la condamnation à une réclusion de plus d'un mois entraîne la privation des droits civiques pendant un à vingt ans. On ne conçoit pas que, s'agissant d'une privation prononcée pour plus de dix ans, soit pour quinze ans par exemple, le Tribunal fédéral ne la tienne plus pour opérante en vertu de l'article 45 al. 2 CF après l'écoulement d'une période de dix ans. Les cantons sont naturellement libres d'instituer une pareille limite dans leur législation (v. p. ex. la loi zurichoise citée dans l'arrêt Défago) ; il leur est loisible d'accorder le droit d'établissement dans une mesure plus libérale que ne l'exige la Constitution fédérale. Un des inconvénients inhérents au système de l'article 45, c'est de faire dépendre l'existence du droit d'établissement de la variété des lois et des pratiques judiciaires cantonales. Mais le Tribunal fédéral ne peut y remédier.

L'application de l'article 52 du Code pénal suisse modifiera cette situation. Il fixe un maximum de dix ans pour la privation des droits civiques, et, lorsqu'il sera en vigueur, il y aura lieu d'examiner si, afin d'instaurer un droit égal pour tous, cette disposition ne permettrait pas de mettre fin à des privations en cours de plus longue durée ou de durée indéterminée. Il y aura aussi lieu d'examiner si — ce qui semble exclu — la durée de dix ans pourrait être augmentée par les cantons sous forme de conséquence administrative de la condamnation pénale prononcée en vertu du nouveau droit.

Le recourant étant donc encore privé de ses droits politiques, le Canton de Vaud n'a pas violé l'article 45 al. 2 CF en lui déniaut la liberté d'établissement.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

rejette le recours.

IV. DOPPELBESTEuerung

DOUBLE IMPOSITION

32. Estratto della sentenza 7 ottobre 1938

nella causa Pesenti contro Comune di Davos
e Cantone dei Grigioni.

Prima di imporre l'immigrante proveniente da un altro cantone, le autorità fiscali debbono accertarsi se egli è effettivamente soggetto alla loro sovranità.

Giovanni e Santino Pesenti hanno il loro domicilio a Villa Luganese (Canton Ticino), ove sono sottoposti ai pubblici tributi.

Dal 3 maggio al 2 luglio 1938 essi lavorarono presso l'impresa Casty e Cia a Davos. All'Ufficio di polizia di quel Comune depositarono i loro atti di origine.

Le autorità fiscali grigionesi imposero Giovanni e Santino Pesenti, i quali inoltrarono al Tribunale federale ricorso di diritto pubblico per doppia imposta.

Il gravame fu ammesso.

Considerando in diritto :

1. —

2. — Contrariamente a quanto opinano il Cantone dei Grigioni ed il Comune di Davos, le autorità fiscali, prima d'imporre un immigrante proveniente da un altro cantone, sono tenute a stabilire se egli è effettivamente soggetto alla loro sovranità. Nel caso di immigranti provenienti dal Ticino, specialmente se si tratta di muratori, le autorità fiscali grigionesi sanno che di regola essi sono operai stagionali, che possono essere imposti soltanto se si domiciliano in territorio grigioneso. Ora, in concreto, il Comune di Davos non ha accertato se poteva effettivamente imporre Giovanni e Santino Pesenti, ma si è limitato ad imporli. Ne segue che esso dovrebbe rispondere delle spese della procedura davanti al Tribunale federale. Tuttavia, a titolo eccezionale, in considerazione del fatto che i ricorrenti non si sono rivolti direttamente al Comune di Davos con la loro domanda di restituzione, che esso, a quanto afferma, avrebbe senz'altro accolta, questa Corte ritiene che si possa prescindere dall'accollare spese.

V. PRESSFREIHEIT

LIBERTÉ DE LA PRESSE

33. Urteil vom 1. Juli 1938 i. S. von Felten gegen X.

Der Kreis der durch Art. 55 BV gedeckten Äusserungen ist unabhängig von der kantonalen Gesetzgebung nach dem Zwecke dieser Verfassungsnorm zu bestimmen.

Dass die Berichterstattung über die Strafrechtsprechung der Gerichte in einem konkreten Fall den Tatbestand der straf-