

von Restpaaren durch Einräumung besonderer Vorteile während verhältnismässig kurzer Zeit abstossen wolle. Die Anzeige über den Verkauf von Restpaaren bildet nicht die einzige in der in Frage stehenden Nummer des Genossenschaftsblattes enthaltene Reklame für das Schuhgeschäft, sondern nur einen kleinen Teil einer dieses Geschäft betreffenden Bekanntmachung. Sie bringt daher den Leser nicht auf die Vermutung, dass es dem Konsumverein zur Zeit hauptsächlich darum zu tun sei, einen Posten Restpaare abzubringen, wie denn auch jede Andeutung über die Menge der feilgehaltenen Restpaare fehlt. Vielmehr wird mit der Anzeige lediglich auf die in gewissen Gewerbebetrieben, besonders im Schuhhandel, häufig eintretende Tatsache hingewiesen, dass Resten vorhanden sind, die besonders billig abgegeben werden. Man hat es also mit einer Bekanntmachung zu tun, die auf eine immer bestehende oder doch stets sich wiederholende Verkaufsgelegenheit hinweist und durch welche die Nachfrage nach Schuhen beim Konsumverein kaum in irgendwie erheblicher Weise künstlich gesteigert zu werden vermag. Ebensovienig besteht bei dem dadurch veranlassten Verkauf eine besondere ausserordentliche Gefahr der Täuschung oder Übervorteilung des Publikums und damit ein öffentliches Interesse an einem speziellen polizeilichen Schutz. Unter diesen Umständen verstösst es wider die Handels- und Gewerbe-freiheit, dass die in der Anzeige des Konsumvereins in Beziehung auf die Restpaare liegende Verkaufsveranstaltung dem Patentzwang unterworfen worden ist. Der Entscheid des Kleinen Rates muss daher aufgehoben werden.

Ob auch eine willkürliche Verletzung der kantonalen Vorschriften über den Ausverkauf vorliege, kann unter diesen Umständen dahingestellt bleiben.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird gutgeheissen und der Entscheid des Kleinen Rates des Kantons Graubünden vom 10. Januar 1927 aufgehoben.

III. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

29. Arrêt du 17 juin 1927 dans la cause Seydoux contre Département de Justice et Police du Canton de Vaud.

Liberté d'établissement (art. 45 Const. féd.) Notions du délit grave et de la punition réitérée. — Tolérance de séjour : Cas dans lesquels l'autorité est fondée à remettre en vigueur une expulsion laissée inexécutée ou d'invoquer après coup un motif de refus ou de retrait d'établissement dont elle a consenti à ne pas faire état.

A. — Le recourant Hilaire Seydoux, originaire de Vaulruz, canton de Fribourg, est établi depuis 1923 à Palézieux, canton de Vaud, où il exerce le métier de cordonnier. En 1921, il a été condamné pour menaces à trois jours de réclusion par le Tribunal de police de Lausanne. Le 1^{er} mai 1925, il encourut pour le même délit une nouvelle condamnation à dix jours de réclusion par le Tribunal d'Oron. Dans les deux cas, il avait proféré, étant en état d'ivresse, des menaces de mort contre plusieurs personnes, dans le second cas, contre un gendarme entre autres. En raison de ces deux condamnations, le Département de Justice et Police du canton de Vaud décerna, le 9 mai 1927, un mandat d'expulsion contre le recourant. Sur les instances de celui-ci et par pitié pour sa femme et ses enfants, le Département le mit, à titre d'essai, au bénéfice d'une tolérance de séjour de trois mois, à la condition formelle de signer un engagement d'abstinence, de l'observer pendant toute la durée de la tolérance de séjour et de ne donner lieu dorénavant à aucune plainte quelconque par sa conduite, à défaut de quoi l'expulsion serait immédiatement remise en vigueur.

Cette tolérance de séjour fut renouvelée sans autre jusqu'en février 1927. A ce moment-là, la Préfecture

signala que le recourant se relâchait dans sa conduite. Un sérieux avertissement fut adressé au recourant. Le 4 avril la gendarmerie de Palézieux rapportait que « Seydoux fréquente régulièrement les établissements de la contrée et consomme des boissons alcooliques. Assez souvent, quand il est ivre, il fait du scandale chez lui et sur la voie publique et injurie sans motifs les personnes se trouvant sur son passage ; pour ne pas l'exciter davantage, on ne lui répond pas et l'on se cache dans la crainte de recevoir un mauvais coup. »

Sur le vu des renseignements obtenus et des préavis défavorables de la Préfecture d'Oron et de la Municipalité de Palézieux, le Département décida, le 25 avril 1927, de remettre en vigueur l'expulsion prononcée en 1925.

B. — C'est contre cette décision que Seydoux a formé un recours de droit public pour violation de l'art. 45 Const. féd. Il reconnaît ne pas avoir tenu très fidèlement l'engagement d'abstinence, et déclare que, désireux d'éviter des excès de boisson, il a pris un nouvel engagement qu'il est résolu de respecter. Il conteste que les deux condamnations qu'il a subies méritent la qualification de grave. Il faut, d'ailleurs, pour qu'une expulsion soit justifiée à teneur de l'art. 45 al. 3 Const. féd., que l'individu ait été « à réitérées fois » puni pour des délits graves, et il est de toute évidence que le terme « à réitérées fois » signifie plus de deux condamnations.

Le Département de Justice et Police du canton de Vaud a conclu au rejet du recours. Il soutient que les délits pour lesquels le recourant a été condamné se qualifient de graves au sens de l'art. 45 al. 3 Const. féd. « Les autorités locales, préfecture, municipalité, juge de paix, gendarmerie, qui sont le mieux placées pour juger du caractère antisocial de Seydoux, sont unanimes pour le dépeindre comme un individu colérique, vindicatif et dangereux. Il n'y a d'ailleurs qu'à se reporter aux faits qui ont motivé les deux condamnations pour juger de la gravité des menaces et constater que la sécurité générale

des citoyens est menacée. On peut craindre à tout instant de la part de Seydoux des atteintes à la sécurité de ses concitoyens et l'autorité vaudoise ne saurait prendre sur elle la responsabilité de garder sur le territoire du canton un élément aussi dangereux. »

Considérant en droit :

1. — Le recours a été formé en temps utile. En matière de droit d'établissement, le délai de recours prévu par l'art. 178 al. 8 OJF ne court pas seulement dès l'arrêté qui refuse ou retire l'établissement, mais encore depuis chaque décision qui tend à confirmer ou à mettre à exécution une mesure de cette nature, notamment la remise en vigueur d'un prononcé d'expulsion, qui a été suspendu pendant quelque temps. (RO 28 I p. 129 ; 42 I p. 308).

2. — Aux termes de l'art. 45 al. 3 Const. féd., l'établissement peut être retiré à celui qui a été, à réitérées fois, puni pour délits graves. D'après son texte clair, la Constitution exige donc, comme condition de retrait de l'établissement, plus d'une condamnation, soit au moins deux condamnations pour délits graves, et, d'après la jurisprudence, il suffit que l'une des deux ou plusieurs condamnations soit intervenue depuis l'octroi de l'établissement.

Pour décider si les infractions qui ont valu au recourant deux condamnations sont graves au sens de la disposition précitée, il y a lieu de se placer au point de vue, non pas du droit pénal seul et de ses qualifications, mais surtout de la sécurité et de la morale publiques. Sont graves, entre autres, les infractions qui dénotent chez leur auteur un penchant invétéré à transgresser la loi et à troubler sérieusement la paix, la tranquillité et l'ordre publics. Envisagés sous cet angle, les délits qui ont abouti aux condamnations du recourant peuvent être considérés comme graves. Le recourant s'adonne à la boisson. Il n'a pas eu l'énergie de tenir son engagement d'abstinence, malgré le risque d'expulsion qu'il

courait et les graves conséquences qui devaient s'ensuivre pour sa famille. Il n'y a aucune garantie qu'il en serait autrement à l'avenir. Le recourant est un individu dangereux dès qu'il se trouve sous l'influence de l'alcool ; les rapports de police figurant au dossier et les deux condamnations en font foi ; il fait alors du scandale, outrage les passants et profère jusqu'à des menaces de mort contre les personnes qui lui déplaisent, même contre des représentants de la force publique. L'on peut dire que la présence d'un tel individu constitue un danger permanent pour l'ordre public et la sécurité des citoyens et que dès lors les deux condamnations pour menaces, conséquence de cette mentalité antisociale du recourant, justifient le retrait de l'établissement en vertu de l'art. 45 al. 3 Const. féd. (cf. RO 22 p. 18).

3. — L'autorité cantonale n'a cependant pas immédiatement exécuté l'arrêté d'expulsion pris contre le recourant le 9 mai 1925, à la suite de la nouvelle condamnation pour menaces. Elle l'a mis au bénéfice d'une tolérance de séjour de trois mois, tolérance prolongée à plusieurs reprises, et c'est seulement en avril 1927 qu'elle s'est décidée à remettre en vigueur l'expulsion. La question se pose de savoir si l'autorité cantonale, après avoir toléré le recourant pendant presque deux ans sur le territoire du canton, peut reprendre l'ordre d'expulsion. En thèse générale, lorsque l'autorité cantonale, tout en sachant qu'une personne ne jouit pas, pour telle ou telle raison, du droit d'établissement, lui accorde néanmoins l'établissement ou renonce à le lui retirer, elle ne peut faire état du motif, plus tard, pour révoquer ou retirer, sans autre, l'autorisation de s'établir. Mais s'il n'appartient pas à l'autorité cantonale d'agir dans l'un ou l'autre cas suivant son bon plaisir, l'on ne saurait, d'autre part, exiger, pour qu'elle puisse refuser ou retirer, après coup, l'établissement, qu'un nouveau motif d'expulsion ait surgi. A part les cas où, en raison soit du temps écoulé, soit d'autres circonstances, l'attitude

de l'autorité cantonale doit être interprétée comme une renonciation à faire état du motif d'expulsion, il doit suffire que la mesure s'appuie sur des faits nouveaux qui, sans constituer des causes d'expulsion proprement dites, revêtent néanmoins assez de gravité pour justifier une expulsion fondée sur l'ancien motif. Décider autrement, notamment en cas de tolérance de séjour, et dire que, dans ces circonstances, le droit de l'autorité de se prévaloir dudit motif d'expulsion est périmé, irait à l'encontre des intérêts de la liberté d'établissement et serait partant contraire à l'esprit et au but de l'art. 45 Const. féd. ; l'autorité se verrait alors dans la nécessité de tirer immédiatement la conséquence de chaque cause de refus ou de retrait d'établissement parvenue à sa connaissance et ne pourrait en suspendre l'effet en raison de promesse de bonne conduite (v. BURKHARDT, Const. féd. p. 414). Aussi bien, s'agissant de la privation des droits civiques, le Tribunal fédéral a déjà décidé que la faculté des cantons de refuser ou de retirer l'établissement au citoyen frappé de cette peine subsiste malgré le fait de tolérer sa présence pendant un certain temps (RO 20 p. 737 ; SALIS, II N° 599, p. 411, et l'arrêt non publié Gross c. Conseil d'Etat genevois du 2 juin 1922).

En l'espèce, un fait nouveau s'est produit qui est de nature à donner au Département de Justice et Police le droit d'expulser le recourant : celui-ci n'a pas tenu l'engagement d'abstinence, condition formelle de la tolérance de séjour dont il bénéficie ; il est retombé dans ses habitudes de buveur et, étant sous l'influence de l'alcool, il trouble de nouveau la sécurité et l'ordre publics.

Il ressort des considérations qui précèdent que la décision attaquée n'a pas été prise en violation de la garantie constitutionnelle du droit d'établissement.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.