

anwendbar, so wäre es folgerichtig nicht nur statthaft, dass ein Bürger, der in seine Heimatgemeinde zurückkehren will, dort aus Gründen der Wohnungsnot nicht zugelassen wird, sondern auch dass ein in der Heimatgemeinde bereits wohnender Bürger aus solchen Gründen ausgewiesen werden kann, was gewiss nicht die Meinung des Bundesratsbeschlusses ist. Die Heimatgemeinde ist überhaupt der letzte und einzige Zufluchtsort für alle diejenigen, die kein Recht auf Niederlassung oder Aufenthalt in einer andern Gemeinde haben (Art. 45 Abs. 2 u. 3 BV) oder die aus sonstigen Gründen nirgends anderswo wohnen können, wie denn ja der Anspruch des Bürgers darauf, unter allen Umständen in der Heimatgemeinde Aufnahme zu finden, im Heimatschein verbrieft ist (Bundesratsbeschluss betreffend die Formulare der Heimatscheine vom 16. März 1885). Mit dieser notwendigen Stellung der Heimatgemeinde zum Bürger als eines garantierten Zufluchtsortes würde sich die Möglichkeit einer Nichtzulassung oder gar Wegweisung aus Gründen der Wohnungsnot schlecht vertragen.

Der Regierungsrat hat somit, indem er den Rekurrenten nicht in die Gemeinde Gunzgen ziehen liess, den Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1918 und die darauf beruhende kantonale Verordnung auf einen Fall angewendet, der ganz offenbar nicht darunter gestellt werden kann. Der angefochtene Entscheid — Ziff. 1 und 2 des Dispositivs — muss somit aufgehoben werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

1. Auf das unter Ziff. 4 gestellte Rekursbegehren wird nicht eingetreten.

2. Im übrigen wird der Rekurs gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 25. November 1919, wodurch dem Rekurrenten der Aufenthalt in Gunzgen verweigert worden ist, aufgehoben.

**43. Arrêt du 23 octobre 1920 dans la cause X.
contre Tribunal cantonal valaisan.**

Suspension temporaire d'un avocat renvoyé devant la justice pénale. Recours pour déni de justice. Mesure non arbitraire, bien que le fait motivant l'accusation ne concerne pas l'activité professionnelle de l'avocat et que la culpabilité de ce dernier ne soit pas encore établie.

A. — L'avocat X. à Sion, était depuis plusieurs années en relation d'affaires avec H., auquel il avait accordé un prêt de 7000 fr. en 1914. Le 11 mai 1915, à la demande de H., il a consenti à lui acheter une créance hypothécaire contre un sieur F., et il lui a souscrit, pour le solde du prix de vente, une reconnaissance de dette (billet) dont la teneur est la suivante : « Je soussigné, X., avocat, à » Sion, reconnais devoir à M. H., le montant de mille cent » francs, productif de l'intérêt au 5 % dès le 6 mai 1915 » et payable au courant de l'année, pour solde de sa cession » de créance contre F. » Il affirme qu'environ un mois plus tard il a réglé en espèces à H. dans son bureau le montant du billet et que, H. ayant oublié de prendre le billet avec lui, il lui a simplement dit de le détruire, sans exiger de lui aucune quittance. Dans la comptabilité rudimentaire que tient X. la mention « (Je re dois à H. 1100 fr.) » est biffée au crayon encre.

Le 29 avril 1916 H. s'est rendu au bureau de l'avocat X. et lui a présenté le billet de 1100 fr. lui en demandant le paiement. Sur le moment, X. n'a pas prétendu qu'il eût déjà payé, mais il explique que c'est ensuite et après vérification de sa comptabilité que le souvenir du paiement opéré lui est complètement revenu. Le 6 mai H. s'étant présenté à nouveau au bureau, X. s'est fait remettre par lui le billet et, malgré les protestations de H. il a refusé de le lui rendre, en affirmant qu'il l'avait déjà payé. A cette scène assistaient l'associé de X. et un client qui se trouvait là par hasard. H. a fait deux tentatives

ultérieures pour obtenir la restitution du billet, mais sans succès. Comme preuve que le billet aurait déjà été payé, X. fait observer que, sans cela, on ne comprendrait pas qu'en novembre 1915 H. lui eût réglé par 350 fr. les intérêts du prêt de 7000 fr., au lieu de déduire cette somme du montant du billet. H. répond à cela que le billet n'était pas encore échu lors de ce paiement d'intérêts.

Le 29 mai 1916 H. a porté plainte pénale contre X. en l'accusant de s'être emparé d'un billet qui était la propriété du plaignant. X. a alors déposé le billet en mains du juge. Après audition du plaignant, du prévenu et de témoins, le Juge-instructeur a clôturé l'enquête et a dénoncé les charges à X. en date du 18 novembre 1916 dans les termes suivants : « Vous êtes accusé de vous être fait remettre » de façon illicite par H. un titre de créance de 1100 fr. » créé à votre débit, titre dont H. prétend avoir été à ce » moment-là légitime possesseur et dont il était propriétaire, et d'avoir refusé de le lui restituer. » L'affaire est encore pendante actuellement, à raison de multiples incidents qui ont été soulevés par l'accusé et dont deux sont venus en appel devant le Tribunal cantonal.

B. — Le 18 février 1920 le Juge-instructeur du district de Sion a signalé au Département cantonal de Justice la situation particulière dans laquelle il se trouvait comme Président du Tribunal depuis le 18 novembre 1916, date à laquelle il a dénoncé les charges à X. « le mettant ainsi au banc des accusés et devant d'autre part et publiquement le traiter avec les égards dus à un membre du barreau ». Le Juge ajoutait : « J'ai le sentiment intime que » cette situation, malgré tous mes efforts à la faire cesser » le plus tôt possible et malgré mon soin constant d'éviter » avec l'avocat X. toute relation autre que pour opérations » judiciaires, doit cependant donner l'impression, à une » partie de la population, qu'il y a, de la part de l'autorité » judiciaire, traitement différent suivant qu'un accusé » est plus ou moins haut placé sur l'échelle sociale.

« Les incident dilatoires de X. dans son procès correc-

» tionnel, sur lequel, dans le même but sans doute, il a » greffé sa plainte en faux témoignage, font entrevoir que » cette situation n'est pas près de prendre fin.

« J'estime qu'il est de mon devoir de vous le signaler, » afin de ne garder pour moi que la seule responsabilité qui » m'incombe de par mes fonctions, celle d'user de tous » moyens légaux pour aboutir avec diligence et impar- » tialité à une solution de ces affaires pénales. Je ne crois » pas y avoir failli jusqu'ici. »

Le Chef du Département a transmis le 21 février 1920 cette lettre au Tribunal cantonal en l'invitant à prendre, comme Autorité de surveillance des avocats, telles mesures que les circonstances commandent.

Le 1^{er} mars 1920, le Greffier du Tribunal cantonal a apporté à X. une invitation à se présenter immédiatement devant le Tribunal cantonal « pour y être entendu administrativement ». X. a obtempéré à cette sommation. Il lui fut donné lecture de la lettre du Juge-instructeur du 18 février et de celle du Département du 21 février, puis il fût invité à se justifier. Après avoir donné des explications qui ont duré environ une heure il s'est retiré. Le Tribunal est alors entré en délibération et a rendu la décision suivante : « Le Tribunal, vu les actes du dossier de » l'enquête pénale ouverte contre M^r X. sur la plainte H. ;

» Vu l'art. 51 de la loi cantonale sur l'organisation judiciaire du 30 mai 1896, et l'art. 39 du règlement du 11 novembre 1896 concernant l'exécution de la dite loi ;

» Considérant que par ces dispositions légales le législateur a soumis les membres du barreau à la surveillance » spéciale du Tribunal cantonal en donnant à celui-ci pour » mission de réprimer tous les abus dont ils pourraient » se rendre coupables ;

» Considérant que le fait dont est accusé X. est grave » et si le jugement qui statuera sur le fond de la cause le » déclare coupable, l'intérêt public, l'honneur du barreau » et le respect dû aux autorités judiciaires commanderaient » de lui retirer le droit de continuer l'exercice du barreau ;

» Considérant qu'en l'espèce, après enquête, les charges
 » ont été dénoncées à X. qui est dès lors un accusé, et dans
 » ces conditions pour l'honneur du barreau et le respect dû
 » aux autorités judiciaires l'autorité chargée de la sur-
 » veillance des avocats ne doit pas permettre plus longtemps
 » qu'il continue à exercer la profession d'avocat tant qu'il
 » sera sous le coup de cette accusation.

» *Décide :*

» L'avocat X. est suspendu dans l'exercice du barreau
 » jusqu'à jugement définitif sur le fond dans l'enquête
 » pénale instruite contre lui sur plainte de H. »

Le 2 mars X. a écrit au Président du Tribunal cantonal,
 lui demandant copie de la convocation et de la lettre du
 Juge-instructeur et sollicitant un délai de 8 jours pour
 y répondre par écrit ou pour se présenter devant le Tribunal
 cantonal. Mais entre temps la décision du Tribunal cantonal
 avait déjà été rendue et elle a été notifiée à X. le 4 mars
 1920 ; elle a été également communiquée au Département
 de Justice et Police, lequel en a fait paraître le dispositif
 dans le Bulletin officiel du Valais du 13 mars 1920.

C. — X. a formé un recours de droit public au Tribunal
 fédéral en prenant les conclusions suivantes :

« Par toutes ces considérations, vu les art. 4, Constitu-
 » tion fédérale, et 3, Constitution cantonale, ainsi que les
 » autres dispositions légales et les procédés usuels et né-
 » cessaires mentionnés dans la présente écriture, qui ont
 » été, nonobstant ces articles des chartes constitution-
 » nnelles, violés pour et par la Décision du 1^{er} mars dont
 » est recours, j'ai l'honneur de conclure à ce qu'il plaise
 » au Tribunal fédéral suisse de statuer :

» Cette Décision du 1^{er} mars est cassée et annulée comme
 » arbitraire, cela avec tous frais et dépens et toutes con-
 » séquences de droit à la charge du Tribunal cantonal du
 » Valais et avec obligation d'en faire rendre publique l'an-
 » nulation et le retrait par la voie du « Bulletin officiel » du
 » canton du Valais. »

D. — Le Tribunal cantonal a conclu au rejet du recours.
 Il y a eu réplique et duplique. Les arguments juridiques
 du recourant et de l'autorité intimée seront résumés dans
 la partie droit du présent arrêt.

E. — Les dispositions légales citées dans la décision
 attaquée ont la teneur suivante :

Loi d'organisation judiciaire, art. 51 : « Le Tribunal
 » cantonal exerce une surveillance spéciale sur les auto-
 » rités judiciaires inférieures et sur les avocats. Il peut, pour
 » motifs graves, suspendre temporairement les fonction-
 » naires, ainsi que les membres du barreau, sous réserve,
 » en cas de délit, des peines prévues aux articles 131 et
 » suivants du code pénal. Il fait inspecter annuellement
 » les greffes et les archives des tribunaux d'arrondisse-
 » ment et des Juges-instructeurs, et signale au Départe-
 » ment de Justice et Police toutes les irrégularités que
 » ces inspections constatent. »

Règlement d'exécution de cette loi, art. 39 : « En exé-
 » cution de l'article 51 (précité) relatif à la surveillance
 » spéciale à exercer sur les autorités judiciaires inférieures
 » et les avocats, le Tribunal cantonal prendra les mesures
 » qui lui paraîtront convenables pour remédier aux abus
 » qui lui auront été signalés ou dont il aura connaissance. »

Considérant en droit :

1. — En Valais l'exercice de la profession d'avocat est
 subordonné à l'octroi d'une patente délivrée par le Conseil
 d'Etat à la suite d'examens professionnels (CPC art. 69
 et règlement du 11 janvier 1910). L'avocat patenté a seul
 le droit de représenter les parties dans les procès civils ;
 il est tenu, soit au civil soit au pénal, de prêter son mi-
 nistère aux parties qui le demandent et il doit le faire
 gratuitement lorsqu'il s'agit d'indigents (CPC art. 69 et
 suiv. et 350, CPP art. 181). Il a ainsi le caractère, non pas
 sans doute d'un fonctionnaire public, mais du moins d'un
 auxiliaire de la justice — ce qui explique que, au point de
 vue de la surveillance à laquelle il est soumis, la loi (art. 51

organisation judiciaire) l'assimile aux magistrats de l'ordre judiciaires.

Dans ces conditions, c'est évidemment à tort que le recourant a cru pouvoir se prévaloir, à l'encontre de la mesure prise à son égard, de la garantie constitutionnelle de la liberté de commerce, laquelle est sans application possible en cette matière, puisque ce n'est pas le côté commercial de l'activité des avocats, mais leur qualité particulière d'organes auxiliaires de la justice qui motive et justifie la surveillance qu'exerce sur eux l'autorité judiciaire supérieure (cf. SALIS II Nos 853 et suiv.). Aussi bien le recourant n'a-t-il invoqué l'art. 31 Const. féd. qu'accessoirement dans un mémoire annexé à son recours proprement dit, tandis que celui-ci se fonde exclusivement sur l'art. 4 Const. féd. Il y a lieu par conséquent de se borner à rechercher si, soit dans la forme soit au fond, la décision attaquée implique un déni de justice au préjudice du recourant.

2. — En ce qui concerne la procédure adoptée à l'égard du recourant, celui-ci se plaint d'avoir été frappé sans avoir pu se défendre utilement. On doit convenir que le Tribunal cantonal qui connaissait depuis plusieurs années l'accusation pesant sur X. et qui n'avait pas cru devoir intervenir a mis, le 1^{er} mars, une hâte un peu surprenante à convoquer, entendre et juger en une même journée le recourant. Mais, en ce faisant, il n'a violé aucune disposition du droit valaisan qui ne règle pas la procédure à suivre par l'autorité disciplinaire et laisse donc à celle-ci le soin de l'organiser à son gré et, d'autre part, au point de vue de l'art. 4 Const. féd. tout ce qu'on peut exiger c'est que l'intéressé soit entendu au préalable et dans des conditions qui ne rendent pas sa défense illusoire. Or, en l'espèce, l'avocat X. a été entendu, il n'a demandé ni la récusation de membres du Tribunal, ni un délai pour se préparer et il a donné toutes les explications qu'il a estimées nécessaires. Il prétend, il est vrai, qu'il n'a pas su de quoi il s'agissait et que, pris à l'improviste, il n'a pas eu la présence

d'esprit qu'il lui aurait fallu pour sauvegarder ses droits. Mais averti déjà par la convocation que le tribunal siègeait comme autorité administrative, renseigné ensuite par la lecture qui lui avait été donnée de la lettre du Juge-instructeur et de celle du Chef du Département de Justice et Police, il n'est pas concevable que le recourant se soit mépris sur l'objet de la séance et, si, au début, il a pu être troublé par la soudaineté de la convocation, au cours de son exposé qui a duré une heure il a repris sans doute la plénitude de ses moyens, de sorte qu'on ne peut dire ni qu'il a été privé du droit d'être entendu, ni que ce droit lui a été accordé dans des conditions telles qu'il n'a pu en faire usage.

3. — Quand au fond, si l'intervention de l'autorité disciplinaire a été provoquée par la lettre du Juge-instructeur exposant la situation difficile dans laquelle il se trouvait à l'égard de l'avocat X., on doit constater que la décision attaquée ne fait pas état de cette circonstance particulière qui n'est pas imputable au recourant mais est une conséquence du fait que, d'après l'organisation judiciaire valaisanne, le même magistrat cumule les fonctions de Juge-instructeur et celles de Président du Tribunal. Le Tribunal cantonal n'a pas non plus donné à son prononcé le caractère d'une sanction infligée au recourant à raison des incidents prétendument injustifiés qu'il a soulevés dans l'enquête et qui retardent la solution du procès pénal. A l'appui de sa décision il a invoqué uniquement l'accusation grave qui pèse sur X. et c'est donc aussi à ce seul point de vue qu'on doit se placer pour rechercher si la mesure prise est arbitraire.

4. — Le recourant soutient tout d'abord que, le fait pour lequel il est poursuivi ne concernant pas son ministère d'avocat, il ne pouvait motiver une peine disciplinaire. Mais cette distinction entre les actes commis dans l'exercice ou hors de l'exercice de la profession n'est pas consacrée expressément par la loi valaisanne : l'art. 51 de la loi d'organisation judiciaire ne définit pas les « motifs

graves » justifiant une suspension temporaire, il ne restreint pas au cercle de l'activité professionnelle le pouvoir de « surveillance spéciale » qu'exerce le Tribunal cantonal et, si le terme « abus » qu'emploie l'art. 39 du règlement d'exécution paraît viser plutôt les incorrections professionnelles, il est pourtant susceptible aussi d'une interprétation plus large et en outre les abus auxquels l'autorité doit, d'après l'art. 39 du règlement, remédier par des mesures appropriées ne se confondent pas nécessairement avec les faits graves qui, d'après l'art. 51 de la loi, peuvent entraîner la suspension temporaire. Le recourant invoque en faveur de sa thèse la pratique des conseils de discipline français, mais à tort, car il a été jugé en France à diverses reprises que même les faits de la vie *privée* peuvent donner lieu à des peines disciplinaires quand ils compromettent *publiquement* la dignité et l'honneur de l'avocat (v. Pandectes françaises sous « Avocats » Nos 1383 et suiv., 1533 et suiv.). Vu le système du droit valaisan qui, à cet égard, assimile les avocats aux membres des autorités judiciaires, il n'est dans tous les cas pas arbitraire d'admettre que la suspension peut être prononcée également à raison d'actes que l'avocat a commis en dehors de l'exercice de sa profession, mais qui, parvenus à la connaissance du public, sont de nature à porter atteinte à la considération dont doivent être entourés les membres du barreau. Le recourant affirme, il est vrai, que jusqu'ici l'autorité disciplinaire n'a jamais sévi à propos d'actes semblables, mais il ne cite aucun cas dans lequel elle aurait eu l'occasion de le faire et il ne rapporte donc pas la preuve que le Tribunal cantonal ait dérogé, à son préjudice, à une jurisprudence bien établie. D'ailleurs un changement de jurisprudence n'impliquerait pas à lui seul un déni de justice ; ce ne serait le cas que s'il s'inspirait de motifs évidemment inadmissibles et par conséquent contraires au principe de l'art. 4 Const. féd.

5. — Le recourant reproche à l'autorité disciplinaire d'avoir empiété sur les prérogatives de l'autorité de juge-

ment en admettant par avance la réalité des charges qui pèsent sur lui. Ce grief ne serait justifié que si le Tribunal cantonal s'était, par l'étude du dossier, formé une opinion sur la culpabilité de l'accusé, avait exprimé cette opinion et avait ainsi en quelque sorte préjugé la cause qui sera soumise aux tribunaux pénaux. Mais tel n'est pas le cas. Le Tribunal cantonal s'est gardé de se prononcer soit sur la qualification pénale, soit même sur la réalité des faits relevés contre l'avocat X. Il s'est borné à constater que ce dernier est l'objet d'une accusation grave et il a complètement laissé de côté la question de savoir si cette accusation est justifiée. Il n'a donc pas usurpé une compétence qui ne lui appartenait pas. D'autre part, bien qu'il soit évidemment très dur pour un avocat d'être suspendu à raison d'une accusation qui peut dans la suite se révéler mal fondée, bien que de cette façon il puisse arriver qu'il subisse, quoique innocent, un préjudice considérable et irréparable, on ne saurait toutefois déclarer contraire à l'art. 4 Const. féd. une mesure de ce genre. En effet, sans se mettre en opposition avec le texte ou avec l'esprit de la loi qui ne distingue pas, quant aux causes de suspension, entre l'avocat et le juge, l'autorité cantonale pouvait estimer que la situation d'accusé d'un délit grave est incompatible avec le rôle qui est confié à l'avocat en sa qualité d'auxiliaire de la justice, tout comme elle le serait avec l'exercice de fonctions judiciaires. La seule question qui se pose est ainsi celle de savoir si c'est arbitrairement que le Tribunal cantonal a admis que l'avocat X. est sous le coup d'une accusation grave.

6. — Le recourant le conteste d'abord par le motif que, d'après lui, la dénonciation des charges est entachée de nullité, faute de qualification légale du fait imputé. Contrairement à cette manière de voir le Tribunal cantonal invoque un arrêt du 9 septembre 1903, par lequel il a décidé que ce n'est pas au magistrat instructeur mais au tribunal de jugement qu'il appartient de qualifier l'acte retenu par la prévention ; de même la circulaire du 28 décembre 1915

aux autorités judiciaires inférieures exige simplement que la notification des charges indique à l'accusé « le fait dont il aura à répondre devant la justice » — d'où il paraît résulter que l'indication des normes dont ce fait implique la transgression est superflue. Quels que soient les inconvénients de ce système, il n'est pas formellement exclu par les dispositions de la loi valaisanne et il peut s'expliquer, dans une certaine mesure, par le fait que le magistrat qui met le prévenu en accusation est le même que celui qui présidera ensuite le tribunal de jugement. Ainsi donc on doit admettre que, dans les cas notamment dont la qualification pénale peut, comme en l'espèce, prêter à des doutes, le Juge-instructeur peut, sans préciser le délit, se contenter d'énoncer les faits qui motivent le renvoi devant le tribunal.

L'accusation ainsi portée contre le recourant était-elle grave ? L'autorité cantonale a estimé que oui et sur ce point — qui est le dernier qui reste à examiner — sa décision ne mérite pas non plus le reproche d'arbitraire. Il est évident que, soit au point de vue pénal, soit au point de vue moral, la gravité de l'inculpation change du tout au tout suivant la bonne ou la mauvaise foi du recourant. Si X. est poursuivi pour s'être fait remettre le billet H. et avoir refusé de le rendre *de mauvaise foi*, c'est-à-dire sachant qu'il ne l'avait pas payé, il va sans dire que cette accusation peut justement être qualifiée de grave. Or la dénonciation des charges n'exclut dans tous les cas pas l'hypothèse de la mauvaise foi du prévenu, et le Tribunal cantonal a pu l'interpréter comme renfermant, au moins à titre éventuel, cette accusation infamante. Cela est si vrai que le recourant reconnaît lui-même (v. Recours p. 5) que « incontestablement les trois lignes de la dénonciation des charges... sont accroire à un fait grave ». Il ajoute d'ailleurs que le dossier de l'enquête démontre son innocence. Mais, ainsi qu'on l'a dit ci-dessus, le Tribunal cantonal n'avait pas à se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence du prévenu. Pou- vant, sans arbitraire, considérer comme grave l'accusation

sous le coup de laquelle se trouvait X., il n'a pas commis un déni de justice en décidant que, par ce fait seul et tant qu'il subsistait, le recourant ne remplissait plus les conditions requises pour être admis à exercer la profession d'avocat.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

44. Urteil vom 19. November 1920

i. S. Raschein gegen Graubünden.

Garantie des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsstrafverfahren.

A. — Nach dem Gesetz vom 5. März 1911 ist das Fahren mit Automobilen auf sämtlichen Strassen des Kantons Graubünden verboten. Durch Beschluss vom 28. Juni 1918 ermächtigte der Bundesrat den Kleinen Rat von Graubünden, Bewilligungen zur Benützung von Kraftwagen im Gebiete des Kantons zu erteilen, soweit dies im Interesse der Versorgung des Landes mit Lebensmitteln, Holz, Kohlen, Torf und andern notwendigen Gebrauchsgegenständen erforderlich ist. Gestützt hierauf erliess der Kleine Rat am 6. August 1918 eine Vollziehungsverordnung, welche die Benutzung von Kraftwagen im Umfange der bundesrätlichen Ermächtigung gestattete, dafür aber die Einholung einer Bewilligung des Kleinen Rates vorschrieb. Am 24. August suchte P. Raschein in Malix beim Kleinen Rat um die Bewilligung nach, die Strecke Parpan-Malix-Chur mit einem Lastautomobil befahren zu dürfen; er brauche es, um Holz und Heu zu führen. Laut kleinrätlichem Beschluss vom 6. September wurde dem Gesuchsteller grundsätz-