

sung, den Wertzuwachs anhand des b u c h m ä s s i g e n Wertes des unüberbauten Geländes in der Schlussbilanz des Rechtsverfahrens der Rekurrentin zu berechnen. Erst in der Replik, nach Ablauf der Rekursfrist des Art. 178 Ziff. 3 OG und also verspätet, ist eventuell gerügt worden, dass der Regierungsrat sich zur Feststellung des Erwerbspreises nicht einer Expertise bedient habe.

Dazu kommt (woran die Rekurrentin mit Stillschweigen vorbeigeht), dass der angefochtene Entscheid selbst schon die Berechnung nach dem Verhältnis der Katasterschätzungen in erheblichem Masse zu Gunsten der Rekurrentin berichtigt hat. Statt eines Einheitsansatzes von 1 Fr. 25 Cts., den es nach diesem Verhältnis auf den m² des unüberbauten Geländes treffen würde, ist für die weiterveräußerten 15,137 m² das Dreifache, 3 Fr. 75 Cts. per m² als Erwerbspreis eingestellt worden. Freilich geschah dies nicht wegen Widerspruchs zwischen den Katasterschätzungen und dem Verkehrswerte, sondern mit der anderen Begründung, das verkaufte Stück stelle gerade einen baulich wertvolleren Teil des ganzen Geländes dar. Praktisch, im Erfolge ist aber damit doch auf alle Fälle auch ein solches Missverhältnis, soweit es wirklich bestehen sollte, in weitem Umfange wieder zugunsten der Rekurrentin ausgeglichen worden. Das Dispositiv des Entscheides beschränkt sich im übrigen darauf, die für den streitigen Teilverkauf geschuldete Wertzuwachssteuer festzusetzen. Nur hierüber ist rechtskräftig entschieden worden, während die Berechnungen, auf Grund deren diese Festsetzung erfolgte, blosse Entscheidungsmotive darstellen. Der Rekurrentin bleibt es also unbenommen bei weiteren Teilverkäufen geltend zu machen, dass auch den betreffenden Stücken ein höherer Wert im Zeitpunkt des Erwerbs und folglich « Erwerbspreis » zukomme als nach den fraglichen Berechnungen anzunehmen wäre, wenn sie dannzumal

rechtzeitig und mit tauglichen Behauptungen den Beweis dafür leistet oder doch antritt.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird abgewiesen.

16. Arrêt du 12 février 1927 dans la cause Bovet contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud.

Internement administratif des alcooliques. — Constitue une violation des droits essentiels de la défense le refus de communiquer à l'interné les motifs de la décision d'internement et les pièces du dossier. — Droit pour l'autorité administrative d'éliminer du dossier certaines pièces déterminées, pour des raisons majeures et décisives.

A. — La loi vaudoise du 27 novembre 1906 sur l'internement des alcooliques contient les dispositions suivantes :

Art. 1. — « L'internement dans un établissement pour » alcooliques peut être ordonné par le Conseil d'Etat, » ensuite d'expertise médicale et sur préavis du conseil » de santé et des hospices :

» a) contre le condamné ayant subi moins d'un an » de réclusion . . . qui lui est signalé par le tribunal de » jugement comme adonné habituellement à l'ivrognerie...

» b) contre le prévenu acquitté qui lui est renvoyé en » application des art. 53 et 54 du code pénal ;

» c) contre celui qui a enfreint deux fois dans les » douze mois, et malgré avertissement, l'interdiction de » fréquenter les établissements destinés à la vente en » détail des boissons alcooliques ;

» d) contre celui qui, par son ivrognerie habituelle, » compromet sa situation et celle des siens.

» Dans les cas prévus sous c) et d) ci-dessus, le Conseil » d'Etat est saisi par dénonciation du préfet. »

Art. 2. — « En dehors de toute infraction pénale » l'alcoolique qui constitue un danger par ses actes ou » ses menaces, soit pour lui-même, soit pour autrui, » peut être interné d'office et d'urgence dans un éta- » blissement destiné spécialement au traitement des » affections mentales, sur demande de la municipalité » du domicile ou de la bourgeoisie, du préfet ou du » Conseil d'Etat.

» La loi du 14 février 1901 sur le régime des personnes » atteintes de maladies mentales lui est applicable, à » l'exception des art. 35 à 37 inclusivement.

» Le Conseil d'Etat peut, ensuite du préavis du conseil » de santé et des hospices, ordonner son internement » dans un établissement pour alcooliques, si l'examen » médical le déclare nécessaire.»

Art. 3. — « Dans tous les cas prévus à l'art. 1 et au » dernier alinéa de l'art. 2, il est procédé à une enquête » administrative dans laquelle le dénoncé est entendu » et peut requérir une expertise médicale contradictoire » et l'audition de témoins.

» Toute décision du Conseil d'Etat ordonnant l'in- » ternement dans un établissement pour alcooliques doit » être motivée.»

Art. 5. — « L'internement dans un établissement pour » alcooliques ne peut être ordonné pour moins de six » mois. »

Art. 7. — « Le Conseil d'Etat met fin en tout temps » à l'internement dès que la guérison paraît être obtenue » d'après la déclaration du médecin attaché à l'établis- » sement, ou sur préavis du conseil de santé et des » hospices.»

B. — En date du 18 août 1926, le Conseil d'Etat a ordonné l'internement de Charles Bovet à la Colonie d'Orbe, pour deux ans, en application de la loi du 27 novembre 1906 sur l'internement des alcooliques.

Le 13 octobre, dame Bovet fit demander au Département de l'Intérieur, par l'intermédiaire de son manda-

taire, M^e Bussy, quels étaient les motifs de la décision du Conseil d'Etat. Elle sollicitait en outre des renseignements sur l'expertise médicale et l'autorisation de prendre connaissance du dossier.

Le Département de l'Intérieur répondit que Bovet avait été interné « en application de la loi du 27 novembre 1906 », que l'enquête prévue à l'art. 3 avait été faite au complet, et que l'examen médical avait eu lieu le 17 juillet 1926. Invoquant une décision de principe prise par le Conseil d'Etat en 1925, il refusa toute communication du dossier.

M^e Bussy revint à la charge le 18 octobre, agissant cette fois au nom de Bovet lui-même. Il insista pour obtenir communication des motifs de la décision d'internement et des pièces y relatives.

Le Département persista dans son refus, le 25 octobre, en ajoutant toutefois que Bovet avait renoncé à une expertise contradictoire et que la décision du Conseil d'Etat avait été prise sur le préavis unanime du conseil de santé et des hospices.

M^e Bussy recourut au Conseil d'Etat, au nom des époux Bovet.

Statuant le 2 novembre 1926, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et maintenu la décision du Département de l'Intérieur, pour les motifs suivants :

« Attendu que le dossier est propriété de l'Etat ;
 » que Bovet a eu connaissance de l'expertise médicale » le concernant, concluant à son alcoolisme et au danger » qu'il présente lorsqu'il est ivre ;
 » qu'il a signé lui-même une déclaration par laquelle » il renonçait à une visite médicale contradictoire ;
 » que les recourants connaissent parfaitement les » faits mis à la charge de Bovet, ce dernier ayant été » invité à plusieurs reprises, par le préfet de Nyon, à » signer un engagement d'abstinence, étant donné les » nombreuses contraventions subies par lui depuis 1922 » pour ivresse, scandale et troubles à la paix publique ».

C. — Les époux Bovet ont formé en temps utile un recours de droit public basé sur l'art. 4 Const. féd., en concluant à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral annuler la décision prise le 2 novembre 1926 par le Conseil d'Etat et les autoriser à prendre connaissance du dossier de l'enquête administrative instruite contre Charles Bovet et qui a abouti à l'internement de celui-ci pour une durée de deux ans.

Ils font valoir en substance que le refus de donner connaissance à un citoyen du dossier sur lequel est fondée une condamnation à une peine privative de liberté constitue sans nul doute un déni de justice formel.

D. — Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Il établit une distinction entre les enquêtes judiciaires et les enquêtes administratives, en soutenant que l'autorité administrative n'est pas tenue de communiquer ses dossiers, lesquels contiennent souvent des renseignements d'ordre confidentiel. En matière d'internement, la loi ne garantit au dénoncé que les droits inscrits à l'art. 3. Pour constater si ces droits ont été violés, l'interné n'a pas besoin de connaître toutes les pièces de la procédure, il sait s'il a été entendu, si on l'a mis en mesure de requérir une expertise et l'audition de témoins. S'il s'estime lésé dans ses droits par des actes arbitraires, il peut donc recourir au Tribunal fédéral, sans consulter le dossier. En l'espèce, Bovet sait parfaitement pourquoi il a été interné. Lorsque le Conseil d'Etat a statué, le 2 novembre 1926, la décision du 18 août était devenue définitive, puisqu'elle n'avait fait l'objet d'aucun recours en déni de justice dans le délai légal. D'ailleurs, rien n'empêche les recourants de présenter une demande basée sur l'art. 7 de la loi, s'ils pensent que l'internement ne se justifie pas.

Considérant en droit :

1. — Bien que les époux Bovet n'aient pas expressément repris ce chef de conclusions devant l'instance

fédérale, il faut admettre que leur recours vise aussi bien la communication des motifs de la décision d'internement que celle du dossier. Lorsque l'enquête administrative est close et que la décision a été rendue, le dossier comprend évidemment la décision motivée ; la demande de communication de l'un implique demande de communication de l'autre.

2. — Dès l'instant que les recourants allèguent la violation de formalités essentielles de procédure, l'on ne saurait exiger d'eux qu'ils rapportent la preuve d'un intérêt matériel à l'issue du litige (cf. RO 32 I p. 37 ; 48 I p. 255). C'est en vain, dès lors, que le Conseil d'Etat voudrait arguer de ce que sa décision du 18 août 1926 n'a fait l'objet d'aucun recours dans le délai légal, et qu'elle serait devenue définitive, pour soutenir que les recourants n'auraient plus aucun intérêt à connaître les motifs du prononcé d'internement et à compulsier le dossier administratif.

Fût-il certain d'ailleurs que la décision d'internement ne puisse plus être elle-même remise en discussion, et fût-il même établi que Charles Bovet ait expressément ou tacitement renoncé à la critiquer, que l'on ne pourrait en conclure que les recourants n'aient plus d'intérêt à savoir sur quelles constatations de fait et sur quelle disposition légale elle est basée. Il peut leur importer d'être renseignés sur la façon dont la procédure a été introduite. Sauf dans les cas *a)* et *b)* de l'art. 1 de la loi de 1906, le Conseil d'Etat doit être saisi par une dénonciation du préfet ; dans l'éventualité de l'art. 2 (alcoolisme dangereux), la procédure est précédée d'une demande qui peut émaner de la municipalité du domicile, de la bourgeoisie, du préfet ou du Conseil d'Etat lui-même ; de plus, la loi prévoit, dans le cas d'internement d'office et d'urgence dans un établissement destiné au traitement des affections mentales, que la loi du 14 février 1901 est applicable à l'interné. Les recourants ont donc un intérêt évident à savoir comment et par qui le Conseil

d'Etat a été saisi, et à quel régime l'interné peut ou pouvait légalement prétendre, intérêt qui persiste lors même que la décision d'internement est définitive. Or, le Conseil d'Etat n'a point encore indiqué en vertu de quel texte de la loi de 1906 il a prononcé l'internement de Charles Bovet pour la durée de deux ans.

3. — Etant donné les considérations qui précèdent, il est clair que l'on ne saurait subordonner la communication du dossier à la condition que la décision d'internement ait été attaquée devant le Tribunal fédéral par recours de droit public. Il serait déraisonnable d'obliger l'interné à former, à ses risques et périls, un recours de droit public contre une décision dont il ignore le fondement, aux fins de connaître les motifs de son internement et les pièces de l'enquête. Il peut avoir pour cela une autre raison que de faire annuler la décision d'internement. Et dans le cas où l'étude du dossier le convaincrail du bien-fondé et de la régularité de la décision attaquée, il se verrait contraint de retirer son pourvoi et d'en supporter les frais inutiles.

4. — Il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'argument que le Conseil d'Etat veut tirer de l'art. 7 de la loi de 1906. Cette disposition donne simplement à celui qui a été interné *légalement* pour alcoolisme le droit d'obtenir sa libération, lorsque sa guérison est intervenue. La possibilité pour les recourants d'invoquer l'art. 7, ne touche en rien leur droit de critiquer les formes dans lesquelles l'internement a été prononcé.

5. — Le refus de communiquer aux recourants *les motifs* de la décision d'internement est un déni de justice manifeste. L'art. 3 de la loi cantonale de 1906 prescrit que toute décision ordonnant l'internement dans un établissement pour alcooliques doit être motivée. S'il ne prévoit pas que la décision motivée doit être notifiée d'office à l'intéressé, il va sans dire que celui-ci est en droit d'en exiger communication. Toute personne internée

doit savoir quels sont les motifs de la mesure prise contre elle.

Le refus de donner connaissance aux recourants *du dossier* de l'affaire se caractérise également comme un déni de justice formel. Ainsi que le Tribunal fédéral en a jugé à maintes reprises, l'art. 4 de la Constitution fédérale garantit aux parties les droits indispensables à leur défense, même en matière administrative, dès que les droits personnels du citoyen sont en cause (cf. RO 30 I. p. 280). Or, la procédure administrative vaudoise de l'internement des alcooliques tend à provoquer des mesures portant atteinte à l'un des droits personnels du dénoncé, soit à sa liberté individuelle. L'internement dans un établissement pour alcooliques équivaut à une peine privative de liberté, et à une peine grave, puisque sa durée est fixée au minimum à six mois (art. 5). Il s'ensuit que le Conseil d'Etat ne saurait exciper du caractère administratif de la procédure pour refuser, par principe, communication du dossier. Il est clair que pour être efficacement protégé contre l'arbitraire possible des autorités, le citoyen, condamné à l'internement, doit pouvoir contrôler les bases de la décision prise contre lui ; ce contrôle, il ne peut l'exercer qu'en prenant connaissance de la procédure. Il a par conséquent le droit d'exiger que le dossier soit mis à sa disposition. Si le secret peut être ordonné, momentanément, au cours de l'instruction, il est inadmissible qu'il soit maintenu après la clôture de l'enquête. Une fois la décision prise, le refus de communiquer les pièces à l'interné viole manifestement les droits de la défense et constitue donc un déni de justice.

Sans doute faut-il reconnaître à l'autorité administrative le droit de refuser la communication de certains documents confidentiels. Mais ce refus doit être justifié par des raisons majeures (— raison d'Etat — égards dûs à des tiers — secret de communications de service

entre Départements, etc.) et ne peut être opposé systématiquement. In casu, le Conseil d'Etat ne justifiant d'aucun motif grave s'opposant à la divulgation de documents *déterminés*, le refus de communication du dossier est inadmissible.

Il résulte de ces considérants que la décision prise le 2 novembre 1926 par le Conseil d'Etat ne peut être maintenue. Les époux Bovet sont en droit d'obtenir communication des motifs de la décision d'internement, du 18 août 1926, et du dossier de la cause, sous réserve de l'élimination de pièces confidentielles déterminées, pour des raisons majeures, dûment indiquées.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et la décision attaquée annulée dans le sens des considérants ci-dessus.

Vgl. auch Nr. 17 und 18. — Voir aussi nos 17 et 18.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

17. Urteil vom 6. Mai 1927 i. S. Graven und Schaller gegen Graubünden.

Es ist keine Willkür, wenn angenommen wird, dass Bergführer, die das bündnerische Führerpatent nicht besitzen, aber in einem andern Kanton zur Berufsausübung zugelassen sind, ihr Gewerbe im Kanton Graubünden nach dem bündnerischen Führergesetz v. 1. Jan. 1908 nicht dauernd betreiben dürfen. — Dieses Gesetz, so ausgelegt, verstösst nicht gegen die Gewerbefreiheit oder die Rechtsgleichheit.

A. — Das bündnerische Gesetz betreffend das Führerwesen vom 1. Januar 1908 enthält folgende Bestimmungen: « Art. 1: Zur gewerbsmässigen Ausübung des Führerberufes bedarf es eines kantonalen Führerpatentes. Art. 2: Das Führerpatent wird erteilt durch den Kleinen Rat auf Grund eines in einem Führerkurse

erworbenen Fähigkeitszeugnisses gemäss Art. 7 dieses Gesetzes. Art. 4: Um zu einem Führerkurse zugelassen zu werden, müssen die Bewerber: 1. das 20. Altersjahr erreicht haben, 2. in bürgerlichen Ehren und Rechten stehen und sich über einen guten Leumund ausweisen, 3. eine ärztliche Bescheinigung über körperliche Fähigkeit zum Führerdienst vorweisen. Art. 24: Ausserkantonale Führer, welche in Ausübung ihres Gewerbes vorübergehend den Kanton Graubünden betreten, stehen während der Dauer ihres Aufenthaltes in demselben unter den Bestimmungen dieses Gesetzes. — Sie dürfen ihren Führerberuf im Kanton Graubünden nur ausüben, sofern der betreffende Staat Gegenrecht hält.» Die Rekurrenten, die das Bergführerpatent des Kantons Wallis besitzen, halten sich seit einigen Jahren während der Wintersaison in St. Moritz auf. Sie sind hier als Skilehrer tätig, haben hier aber auch, speziell im Januar 1927, den Beruf eines Bergführers ausgeübt, ohne das bündnerische Führerpatent zu besitzen. Infolgedessen legte der Kleine Rat des Kantons Graubünden jedem von ihnen am 4. und am 22. Februar 1927 eine Busse von 50 Fr. auf, indem er u. a. ausführte: « Ausserkantonale und ausländische Führer können gemäss Art. 24 des kant. Führergesetzes den Beruf nur vorübergehend im Kanton ausüben, d. h. nur, wenn sie Touristen zu diesem Zwecke in den Kanton begleiten ».

B. — Gegen diese Entscheide haben Graven und Schaller am 2. April 1927 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung. Graven beantragt ausserdem, « das Bundesgericht wolle erkennen: 1. dass Art. 24 des kantonalen Gesetzes betr. das Führerwesen verfassungswidrig ist, d. h. den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz verletzt; 2. eventuell dass die Interpretation dieser Gesetzesbestimmung durch den Kleinen Rat aus demselben Grunde verfassungswidrig ist ».