

lors (loi du 28 août 1891, règlement d'exécution du 21 novembre de la même année et loi révisée de 1899).

Considérant en droit :

Bien que le recourant ne le dise pas *expressis verbis*, il se plaint en réalité de ce que, Suisse établi à Lausanne, il ne jouit pas, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton, la patente de colportage à prix réduit lui étant refusée parce qu'il est originaire du canton de Berne. Ce grief est fondé. L'art. 48 de la loi vaudoise du 7 décembre 1920 sur la police du commerce, en tant qu'il ne permet d'accorder la patente gratuite ou à prix réduit qu'aux seuls ressortissants du canton, est manifestement incompatible avec les dispositions des art. 43 al. 4 et 60 Const. féd. L'obligation des cantons de traiter les citoyens des autres Etats confédérés comme ceux de leur Etat a été établie en première ligne en vue de l'exercice du commerce et de l'industrie, et c'est à ce domaine que l'art. 48 de la loi vaudoise se rapporte. Il ne s'agit pas d'une prescription relative à l'assistance publique; le but de l'art. 48 est de prévenir l'indigence et non d'assister des pauvres.

Du moment que cette restriction légale est en elle-même contraire à la constitution fédérale, son application dans le cas concret peut donner lieu à un recours de droit public (art. 178 OJF). La décision attaquée doit donc être annulée et l'autorité cantonale invitée à statuer à nouveau sur la requête de Lädemann, en faisant abstraction du fait que le requérant n'est pas un ressortissant du canton.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et, la décision attaquée étant annulée, le Département de Justice et Police du canton de Vaud est invité à statuer à nouveau sur la requête du recourant, dans le sens des considérants ci-dessus.

V. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

17. Arrêt du 5 mai 1923 dans la cause Vetterli contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel.

Art. 45 Const. féd. Liberté d'établissement. Condamnations réitérées.

L'art. 45 al. 3 vise le délinquant qui, puni pour un délit grave, commet après cette condamnation un nouveau délit grave pour lequel il encourt une nouvelle punition.

A. — Jean Vetterli, né le 15 février 1902, originaire de Kaltenbach / Wagenhausen (Thurgovie), domicilié alors à La Chaux-de-Fonds, a subi en 1922 à Neuchâtel et à Lucerne les deux condamnations suivantes :

a) Lucerne (Tribunal criminel) : 6 mois de maison de travail avec sursis pendant 4 ans pour un abus de confiance commis en avril 1921 et une escroquerie commise le 20 avril 1921, les deux délits au préjudice d'un sieur di Gallo.

L'instruction fut ouverte le 9 novembre 1921. Vetterli, alors détenu à Neuchâtel, ayant accepté expressément la compétence du tribunal lucernois et une entente ne s'étant pas faite entre les cantons de Neuchâtel et de Lucerne pour que le prévenu fût jugé à Neuchâtel pour tous les délits dont il était inculpé, la Chambre d'accusation du canton de Lucerne le renvoya devant le Tribunal criminel par ordonnance du 14 novembre 1921. Vetterli fut extradé de Neuchâtel le 9 février 1922 et condamné le 17 février de la même année à la peine ci-dessus indiquée.

b) Neuchâtel (Cour d'assises) : 18 mois d'emprisonnement, 50 fr. d'amende et 5 ans de privation des droits

civiques, avec sursis à l'exécution de la peine, pour abus de confiance commis en 1921. Cette condamnation a été prononcée le 8 février 1922.

Bien que les faits jugés à Lucerne fussent antérieurs en tout cas à une partie de ceux jugés à Neuchâtel, la Cour d'assises neuchâteloise a rendu le premier jugement, le Tribunal criminel de Lucerne devant attendre l'extradition. Il n'y a pas de connexité entre les délits commis au préjudice du sieur di Gallo et ceux jugés à Neuchâtel.

Le canton de Neuchâtel n'a pas révoqué le sursis après la condamnation prononcée à Lucerne et le Tribunal criminel de Lucerne l'a accordé malgré la condamnation prononcée à Neuchâtel. Dans les deux cantons la loi sur le sursis est interprétée dans ce sens qu'un acte délictueux et la condamnation qui le réprime ne peuvent influencer sur l'octroi ou le retrait du sursis qu'autant qu'il s'agit d'un acte postérieur à celui pour lequel le sursis est demandé ou a été accordé.

En automne 1922, Vetterli sollicita de l'autorité communale de La Chaux-de-Fonds un permis d'établissement. S'étant heurté à un refus, il s'adressa au Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel. En raison des condamnations prononcées contre le requérant, l'autorité cantonale lui refusa par arrêté du 14 novembre 1922, basé sur l'art. 45, 2^e al. Const. féd., le droit d'établissement dans le canton.

B. — Vetterli a formé contre cette décision un recours de droit public fondé sur les art. 45 et 31 Const. féd. Il conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral :

« Principalement :

» I. Casser purement et simplement la décision dont » est recours :

» II. Ordonner au Conseil d'Etat de la République » et Canton de Neuchâtel de délivrer à Jean Vetterli » le droit d'établissement par lui sollicité et l'autoriser, en conséquence, à se créer dans le canton de Neu-

» châtel et à tel endroit qui lui conviendra un domicile » régulier.

» Très subsidiairement :

» III. Prononcer que Jean Vetterli ne peut être banni » du territoire du canton de Neuchâtel.

» IV. En conséquence, prononcer qu'il pourra en » tout temps et bien que n'y étant pas domicilié y circuler en passage pour y exploiter son activité commerciale.

» En tout état de cause :

» V. Mettre tous frais et dépens à la charge de l'Etat » de Neuchâtel. »

A l'appui de ces conclusions, le recourant fait valoir en somme les moyens suivants :

a) La décision du Conseil d'Etat est basée uniquement sur la privation des droits civiques prononcée à Neuchâtel ; or, d'après l'art. 4 de la loi neuchâteloise sur le sursis, du 28 mars 1904, les peines accessoires suivent le sort de la peine principale. Tant que le sursis n'est pas révoqué, le recourant jouit de ses droits civiques et l'art. 45 al. 2 Const. féd. ne lui est pas applicable.

b) En empêchant le recourant d'exercer son métier dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat viole l'art. 31 Const. féd.

C. — Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours en invoquant, comme justification de son arrêté, les deux condamnations prononcées contre Vetterli en février 1922.

D. — Dans sa réplique, le recourant maintient son argumentation en insistant sur le fait que, d'après l'art. 45 al. 3 Const. féd., l'établissement peut être retiré, mais non refusé, comme cela a été le cas. Dans sa duplique, le Conseil d'Etat renonce à baser le refus du droit d'établissement sur la privation des droits civiques, mais persiste à soutenir que Vetterli, ayant été puni à deux reprises pour des délits graves, le droit de s'établir à nouveau dans le canton de Neu-

châtel peut lui être retiré en vertu de l'art. 45 al. 3 Const. féd.

Considérant en droit :

Lorsque le recourant a été arrêté dans le canton de Neuchâtel, il habitait depuis longtemps à La Chaux-de-Fonds où il exploitait un commerce. Il y était donc établi en fait. Or, pour que l'établissement puisse être « retiré » au sens de l'art. 45 al. 3 Const. féd., il suffit qu'il existe en fait, alors même que celui qui a bénéficié de cet état de fait n'aurait pas obtenu un permis d'établissement (v. RO 23 I p. 513 et suiv. consid. 3). C'est dès lors en vain que le recourant argue de ce que l'établissement lui aurait été refusé et non retiré. En réalité le Conseil d'Etat a retiré au recourant la faculté de s'établir qui lui avait été reconnue tacitement. Le mot de « refusé » n'a été employé dans l'arrêté que parce que le recourant a sollicité après coup un permis d'établissement et que, en la forme, c'est cette demande qui a été écartée.

Dans ces conditions, et comme le Conseil d'Etat renonce au moyen tiré de l'art. 45 al. 2 (privation des droits civiques), la seule question à examiner est celle de savoir si le recourant a été « à réitérées fois puni pour des délits graves » au sens de l'art. 45 al. 3 Const. féd. Tel n'est pas le cas. En restreignant le droit des cantons de retirer l'établissement au cas où il y a eu punitions réitérées, la Constitution a eu en vue le délinquant incorrigible, le repris de justice. L'art. 45 al. 3 vise celui qui, puni une première fois pour un délit grave, commet après cette punition un nouveau délit grave pour lequel il encourt une seconde condamnation, ce qui permet de le considérer comme un individu dangereux pour la sécurité et l'ordre public. C'est dans ce sens que le Conseil fédéral s'est prononcé (Salis II N° 621) alors qu'il était encore compétent en la matière, et c'est dans ce sens également que la

doctrine interprète l'art. 43 al. 3 (v. BURCKHARD, 2^e édit. p. 410 dernier alinéa ; SCHOLLENBERGER p. 352). Il en résulte que deux condamnations pénales dont la seconde concerne un acte commis par le condamné avant sa première punition ne constituent pas des condamnations « réitérées, ».

Or, en l'espèce, c'est cette dernière hypothèse qui est réalisée. Les actes du recourant qui ont abouti à sa seconde condamnation sont antérieurs au jugement prononcé à Neuchâtel. Seule la circonstance que Lucerne et Neuchâtel n'ont pu s'entendre pour qu'il n'y eût qu'un jugement portant sur tous les actes commis par le recourant, a motivé les deux condamnations successives.

Le recourant n'ayant donc pas été « puni à réitérées fois pour des délits graves », le seul motif invoqué à l'appui de l'arrêté du Conseil d'Etat tombe et la décision attaquée doit être annulée sans qu'il soit nécessaire de résoudre la question délicate de savoir si des condamnations réitérées avec sursis peuvent justifier l'application de l'art. 45 al. 3 Const. féd.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis et l'arrêté attaqué est annulé.