

scheid in keiner Weise Bezug (siehe Motivierung im Bundesblatt 1907 II S. 281 ff.) und ist daher für den heutigen Fall nicht massgebend.

Zum Begriffe eines Wanderlagers gehört nun ohne Zweifel das Merkmal des Feilbietens und des Verkaufs der im Lager vorhandenen Ware. Mag man das Wanderlager auffassen als « das Feilbieten von Ware durch Eröffnung eines Warenlagers ausserhalb der Dauer von Märkten » (Art. 4 I b des st. gallischen Gesetzes), oder als ein « Ausverkauf von Warenlagern (Déballage) », wie das eidgenössische Gesetz über die Patenttaxen (Art. 9) es bezeichnet, in jedem Falle gehört jenes Merkmal zum Begriffe dieser Form des handlungsgewerblichen Betriebes.

Ein Beweis dafür aber, dass die Veranstaltung des Rekurrenten das Feilbieten und den unmittelbaren Verkauf von Ware bezweckt habe und dass dabei die ausgestellten Gegenstände tatsächlich verkäuflich gewesen seien, ist in den Akten nicht vorhanden. Zu einer solchen Annahme genügt die blosser « Vermutung » nicht, um so weniger als diese Vermutung sich nicht auf diesen Fall, sondern auf Beobachtungen bei anderen Gelegenheiten bezieht und als sie mit den Feststellungen des Stadtrates von St. Gallen in Widerspruch steht. Andererseits, bezeugt das kaufmännische Direktorium von St. Gallen, dass bei den Modeausstellungen vom 9. und 10. März Verkäufe tatsächlich nicht vorgekommen seien und der Charakter dieser gewerblichen Betätigung strikte gewahrt worden sei. Übrigens schliesst schon der Zweck dieser Veranstaltungen den Verkauf der ausgestellten Gegenstände aus. Das Wanderlager setzt eben das Vorhandensein einer Mehrzahl, ja einer grossen Anzahl Gegenstände derselben Gattung, der eigentlichen « Ware », voraus. Bei einer Modellausstellung hingegen wird in der Regel nur ein Exemplar derselben Gattung oder Art vorhanden sein (Muster), das eben deswegen nicht veräusserlich ist, d. h. nicht einmal als eigentliche « Ware » gelten kann. Und auch hierin unterscheidet sich schliesslich die Modell-

ausstellung, die der Rekurrent veranstaltet hat, von einem Wanderlager, dass sie (was vom Regierungsrate nicht direkt bestritten wird) nicht für das allgemeine Publikum, sondern nur für einen bestimmten Kreis von Personen (Wiederverkäufer und Modistinnen) bestimmt war.

Treffen somit in der Tätigkeit, die der Rekurrent in St. Gallen ausgeübt hat, die Hauptmerkmale eines Wanderlagers nicht zu, so fehlt dem angefochtenen Entschiede die verfassungsmässige Grundlage. Er stellt sich als eine unrichtige, jedenfalls in weitem Masse extensive Auslegung einer an sich allerdings zulässigen Bestimmung dar, die aber, weil sie die Beschränkung eines verfassungsmässig garantierten Rechts bedeutet, nicht ausdehnend ausgelegt werden darf. Der angefochtene Entschied ist daher als verfassungswidrig (Art. 31 BV) aufzuheben (AS 33 I S. 695; AS 39 I S. 325).

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird begründet erklärt und der Entschied des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 17. April 1914 aufgehoben.

**56. Arrêt du 19 Novembre 1914 dans la cause Held
contre Neuchâtel.**

Arrêté ordonnant la fermeture, pendant la durée de la guerre, des établissements de spectacles cinématographiques. Inconstitutionnalité de cette mesure motivée par des considérations d'ordre purement économique.

J.-G. Held exploite à Neuchâtel un établissement de spectacles cinématographiques, le Cinéma Palace. Le 10 août 1914, la Direction de police de la Ville de Neuchâtel en a ordonné la fermeture provisoire. Le 22 septembre,

Held a demandé à cette autorité de lever l'interdiction qu'il considère comme contraire à l'art. 31 Const. féd., Le 30 septembre, la Direction de Police lui a répondu que cette mesure motivée par les circonstances exceptionnellement graves de l'heure présente devait encore être maintenue. Held a recouru au Conseil d'Etat, lequel, en date du 9 octobre, a écarté le recours par le motif que l'exploitation des cinématographes est de nature à porter, dans les circonstances actuelles, un préjudice sérieux à toute une partie de la population.

Held a formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public contre cette décision. Il conclut à ce que le Tribunal fédéral l'annule et invite le Conseil d'Etat à accorder au recourant l'autorisation de rouvrir le Cinéma Palace. A l'appui de son recours, il invoque les art. 31 et 4 Const. féd.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours en faisant observer qu'il s'agit d'une mesure provisoire destinée à protéger la population peu aisée contre la tentation de se livrer à des dépenses superflues et inconsidérées.

Statuant sur ces faits et considérant
en droit :

Conformément à une jurisprudence déjà inaugurée par le Conseil fédéral (F. féd. 1911, III p. 982-983), le Tribunal fédéral a jugé à plusieurs reprises que l'exploitation des cinématographes bénéficie de la garantie de la liberté du commerce et de l'industrie inscrite à l'art. 31 Const. féd. (voir entre autres RO 38 I n° 73, 39 I n° 73 ; cf. BURCKHARDT p. 259). D'autre part, la survenance de la guerre et les mesures devenues nécessaires pour le maintien de la neutralité suisse n'ont pas eu pour effet de supprimer cette garantie constitutionnelle (voir dans ce sens la décision récente du Conseil fédéral : F. féd. 1914, IV p. 86). Aussi bien le Conseil d'Etat lui-même reconnaît-il expressément que le recourant est en droit d'invoquer la protection de l'art. 31 Const. féd. ; mais il estime que

la mesure critiquée est compatible avec le principe de la liberté du commerce ou de l'industrie parce qu'elle n'a qu'un caractère provisoire et parce qu'il s'agit d'une des mesures de police que la litt. e de l'art. 31 réserve aux cantons le droit d'ordonner.

La première de ces deux circonstances n'est nullement décisive : pour être temporaire, l'atteinte à un droit individuel n'en est pas moins inconstitutionnelle et, s'il se révèle que les motifs invoqués ne justifient pas la fermeture de l'établissement du recourant, on ne pourra songer à la tolérer sous le simple prétexte qu'elle n'est pas prononcée à titre définitif, mais seulement pour la durée — indéterminée — de la crise économique provoquée par la guerre. Toute la question se ramène ainsi à savoir si en ordonnant cette fermeture l'autorité neuchâtoise est restée dans les limites de la réserve inscrite à la litt. e de l'art. 31. Or il n'est pas douteux que cette question doit recevoir une solution négative.

L'art. 31 litt. e vise exclusivement les dispositions de police du commerce et son domaine d'application est circonscrit par les limites du pouvoir de police. Or, d'après les conceptions modernes, le pouvoir de police se restreint au maintien de l'ordre public ; il a pour mission de le protéger contre les troubles qu'une liberté illimitée y apporterait ; à cet effet, il lui appartient de prendre les mesures propres à sauvegarder la morale, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique. Mais par contre, son rôle n'est pas d'assurer ou de développer la prospérité, le bien-être général (voir O. MAYER, Droit administratif allemand II p. 4 et suiv. ; FLEINER, Institutionen des deutschen Verw. Rechtes, 3^e éd., p. 359 et suiv. ; BURCKHARDT, p. 259 et suiv.) ; il ne saurait pour des considérations d'ordre économique, porter aucune atteinte à la liberté du commerce, l'art. 31 n'autorisant les restrictions exigées par le bien-être public qu'en ce qui concerne les auberges — et encore ce terme a-t-il toujours été interprété dans ce sens seulement que le

nombre des auberges peut être proportionné aux besoins locaux.

En l'espèce, la mesure prise à l'égard de l'établissement du recourant et des cinématographes en général est dictée exclusivement par le souci des intérêts économiques de la population. L'autorité neuchâteloise ne prétend pas que, vu les circonstances actuelles, les représentations cinématographiques mettraient en péril l'ordre public — ce qui pourrait justifier des mesures de police analogues à celles qu'ont prescrites de nouveaux règlements cantonaux et communaux au sujet de l'admission des enfants, de la composition des programmes, etc. Ce n'est pas à ce point de vue que se place le Conseil d'Etat ; il se borne à alléguer que les cinématographes constituent pour les classes pauvres de la population une tentation de dépenses exagérées ; mais la répression du luxe ne rentre pas dans les attributions de l'Etat moderne et l'autorité de police ne saurait, par un retour au régime des lois somptuaires, s'arroger le droit d'exercer une sorte de tutelle sur les personnes peu aisées, s'instituer juge de l'opportunité de leurs dépenses et, pour réduire les occasions de dépenses estimées par elle excessives, interdire ou restreindre l'exercice de telle industrie ; en le faisant, elle sort complètement du domaine de la police du commerce qui seul lui est réservé. La décision attaquée implique donc une atteinte inadmissible à la liberté du commerce et de l'industrie et elle doit être annulée pour ce motif — sans qu'il soit nécessaire de rechercher si elle est en outre contraire à l'art. 4 Const. féd., en ce qu'elle consacre une inégalité de traitement au préjudice des cinématographes en interdisant leur exploitation, alors que d'autres industries de luxe, d'autres divertissements coûteux restent tolérés.

Le Tribunal fédéral n'a d'ailleurs pas à décider si l'autorité serait peut-être fondée à s'opposer à la réouverture de l'établissement du recourant pour d'autres raisons que celle qu'elle a invoquée à l'appui de son prononcé et qui vient d'être déclarée incompatible avec le principe de

l'art. 31 Const. féd. Bien qu'annulant l'arrêté attaqué, il ne peut donc faire droit à la conclusion 2 du recours qui tend à ce que le Conseil d'Etat soit invité à accorder l'autorisation de rouvrir le Cinéma Palace.

Par ces motifs

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est admis en ce sens que la décision du Conseil d'Etat est annulée.

III. GERICHTSSTAND

FOR

57. Arrêt de la section de droit public du 17 décembre 1914 dans la cause Guigue, Déchandon, Auclair et C^{ie}, contre Stromeyer.

Séquestre pratiqué en Suisse sur les biens d'un Français à l'instance d'un créancier allemand. Recours de droit public recevable contre l'ordonnance de séquestre avant toute contestation du cas de séquestre. Mais traité franco-suisse inapplicable, vu la nationalité étrangère du créancier.

A. — Le 29 septembre 1914 la Société M. Stromeyer à Constance a requis et obtenu du Tribunal de 1^{re} instance de Genève une ordonnance de séquestre contre la maison Guigue, Déchandon, Auclair et C^{ie} à Lyon en vertu des art. 271, N°s 4 et 2 LP. Le séquestre a été exécuté sur les objets et valeurs en mains de MM. J. Bel et Trabold et de la Banque fédérale. La maison créancière a, immédiatement après le séquestre, poursuivi la débitrice en paiement de 9244 fr. 55.