

valore, poichè, ammettendo o supponendo essi la liceità di quelle tasse, pagarono di loro libera volontà e non hanno posto mente a far valere, nel debito modo, le ragioni che loro avrebbero spettato.

3° — Da quanto precede risulta che le tasse di 200 franchi imposte a ciascuno dei ricorrenti sono incostituzionali e devono essere annullate. Il Consiglio di Stato restituirà dunque ai ricorrenti la somma di 400 fchi. a torto percepita, sotto deduzione di una vera e modesta tassa di cancelleria, che potrà comportare al massimo 20 fchi. per ciascun caso.

Il Tribunale federale pronuncia :

Il ricorso è ammesso nel senso dei motivi.

III. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

5. Arrêt du 13/21 février 1925 dans la cause Dubois contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel.

Patente d'auberge. Art. 31 et 4 Const. féd. — Compétence restreinte du Tribunal fédéral pour revoir l'application de la clause du besoin. — Pas d'inégalité de traitement à faire bénéficier les « cercles » du canton de Neuchâtel d'un régime légal particulier les soustrayant à la clause du besoin.

A. — Le 1^{er} juillet 1921, Edmond Meyer, de et à La Chaux-de-Fonds, adressa au Conseil d'Etat neuchâtelois une demande de patente pour l'exploitation d'un café-restaurant, « tea room », dans des locaux pourvus du confort moderne, situés rue de la Serre, à La Chaux-de-Fonds. L'établissement, appelé « Astoria », appartient à une société anonyme dont Meyer et Gaston Leval sont les administrateurs. Meyer exposait qu'il ne s'agissait

pas d'un nouveau café-brasserie, mais d'un local convenable où les familles pussent aller se récréer, entendre de la musique et consommer.

Le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds préavisait négativement « pour le moment du moins, tant que la suppression d'un établissement existant n'aura pas compensé celui qu'il (Meyer) se propose d'ouvrir ». Toutefois, « Meyer pourra... ouvrir un « tea room » et une pension alimentaire; il lui sera loisible, pendant les heures de repas, de débiter des boissons fermentées aux pensionnaires, mais non des boissons distillées. » Le Préfet de La Chaux-de-Fonds se rallia à cette manière de voir. Des oppositions furent formulées par la Société des cafetiers, hôteliers et restaurateurs et par des sociétés antialcooliques.

Le 30 août 1921, le Conseil d'Etat refusa l'autorisation de débiter des boissons alcooliques dans les locaux de l'Astoria, attendu « que le nombre des débits de boissons alcooliques à La Chaux-de-Fonds est plus que suffisant pour les besoins de cette localité; que cette situation a provoqué, depuis 1914, la fermeture de 15 cafés-restaurants sur le territoire communal de La Chaux-de-Fonds; qu'il existe actuellement trois établissements publics dans un rayon de moins de 50 mètres de l'établissement projeté (Brasserie de la Serre, Café des Alpes et Brasserie Muller); qu'un changement de destination des locaux du café passage du Centre 5 à La Chaux-de-Fonds en café de tempérance ne serait pas de nature à justifier l'ouverture d'un quatrième débit de boissons alcooliques dans le quartier de la rue de la Serre en cette ville. » Cette décision est basée sur le décret du 15 février 1904 remplaçant celui du 7 février 1894 concernant la réduction du nombre des auberges.

Le « tea room » Astoria fut ouvert au public le 15 septembre 1921. A la suite d'infractions à l'interdiction de débiter des boissons alcooliques, Meyer fut condamné à réitérées fois à l'amende.

Le 1^{er} juin 1922, quatre députés de La Chaux-de-Fonds demandèrent au Conseil d'Etat d'accorder à Meyer la patente sollicitée. Le Conseil d'Etat décida le 13 juin de maintenir son refus du 30 août. Un projet de transformer une partie de l'Astoria en local du club de billard, constitué en cercle, fut abandonné.

Le 22 novembre 1922, Meyer renouvela sa demande de patente. Il soutenait que l'autorisation de débiter des boissons alcooliques à l'Astoria répondait à un besoin de la population et il ajoutait que, pour contribuer à la réduction du nombre des établissements publics, il avait loué le café-restaurant Maspla, rue Léopold Robert, « pour le fermer ensuite ». Le Conseil communal et le Préfet préavisèrent cette fois-ci favorablement, à la condition qu'il ne fût donné à l'Astoria ni bal public, ni thé dansant, ni « concert chantant ». Cette demande fut publiée et provoqua entre autres deux pétitions : l'une revêtue de 1070 signatures, en faveur de l'octroi de la patente sollicitée, l'autre, portant 1811 signatures, opposée à la demande. Le Conseil d'Etat confirma ses précédentes décisions le 2 février 1923. Se référant aux motifs déjà invoqués, il relève les cinq condamnations prononcées contre Meyer (dont deux pour infractions à l'interdiction de débiter des boissons alcooliques) et observe qu'à teneur de l'art. 5 litt. c du règlement sur la police des auberges et débits de boissons, du 25 février 1887, l'autorisation d'ouvrir un établissement public peut être refusée à quiconque a été condamné à réitérées fois par les tribunaux de police. Il ajoute que « la fermeture d'un très modeste établissement public (Maspla)... — auberge qui était d'ailleurs destinée à disparaître en cas de mutation — n'est pas de nature à justifier l'ouverture d'un nouveau débit de boissons alcooliques à La Chaux-de-Fonds ».

La gérance de l'Astoria fut alors confiée à un sieur Arnold Dubois, lequel présenta le 22 décembre 1923 une nouvelle demande de patente. Il rappelait que la

patente avait été refusée parce que le nombre des débits de boissons alcooliques était « plus que suffisant pour les besoins » de La Chaux-de-Fonds et observait : « Actuellement le Cercle ouvrier de La Chaux-de-Fonds demande d'ouvrir sous la dénomination « Restaurant de la Maison ouvrière » un débit de boissons alcooliques, rue du Parc N° 73. Il y a lieu de remarquer que ce restaurant ... dépassera la notion du cercle privé, car ce sera un débit de boissons alcooliques ouvert au public. Il saute aux yeux que l'autorité ne saurait faire droit à la demande du Cercle ouvrier tout en persistant à interdire la vente de boissons alcooliques à Astoria, sans commettre un déni de justice. » Le Conseil communal préavisa défavorablement en se référant aux précédentes décisions et en relevant que la situation spéciale de l'Astoria ne s'était pas modifiée. Il ajoutait : le but de l'ouverture d'un restaurant dans la Maison ouvrière « n'est pas d'ouvrir un nouvel établissement public proprement dit, mais de mettre à la disposition des ouvriers dans le quartier le plus industriel de la Ville des repas à bon marché et des locaux indispensables pour les travailleurs qui n'habitent pas la localité ». Le substitut du Préfet, par contre, donna un préavis favorable en remarquant que l'Astoria ne pouvait pas être assimilé aux autres cafés, « les dames s'y rendant volontiers l'après-midi et le soir », et les concerts et attractions étant « le plus souvent très bien et goûtés d'une bonne partie de la population ». La publication de la demande formulée par Dubois souleva les mêmes protestations que les précédentes requêtes, et par décision du 4 avril 1924 le Conseil d'Etat rejeta ladite demande, attendu « que le nombre des établissements publics à La Chaux-de-Fonds est plus que suffisant pour les besoins de cette localité ».

B. — Le Cercle ouvrier de La Chaux-de-Fonds, fondé en 1894, groupe un grand nombre d'ouvriers et d'associations ouvrières. Jusqu'en 1924 il occupa entre autres rue du 1^{er} mars des locaux où l'on débitait des boissons

alcooliques. Au commencement de l'année 1924, le Cercle transféra ses locaux dans la Maison ouvrière élevée avec l'aide de la Commune à la rue du Parc. L'immeuble appartient à la Société coopérative immobilière Parc 73-75, dont les membres se recrutent dans le monde ouvrier. Aux sous-sol et rez-de-chaussée se trouve une grande salle avec galerie destinée à des assemblées et des spectacles et divertissements; elle est louée à la Commune qui la sous-loue actuellement à la Société générale de cinématographie. Au premier étage il y a une grande salle de restaurant accessible au public et aux 2^e et 3^e étage les locaux de réunion, de délibération et de récréation du Cercle et des associations qui en font partie.

Le 26 janvier 1924, Emile Rutscho, président du Cercle ouvrier, demanda l'autorisation d'ouvrir un restaurant au premier étage de la Maison du Peuple. Le Conseil communal émit un préavis favorable « en raison du caractère d'utilité publique donné à cet établissement ». Le substitut du Préfet préavisa dans le même sens, étant donné « le caractère de pension alimentaire » de cet établissement ayant pour but « d'offrir à la population des repas à bon marché et de ne pas pousser à la consommation de la boisson ». Le substitut relevait aussi le « caractère d'utilité publique » de l'entreprise. Le Conseil d'Etat autorisa le 12 février 1924 Rutscho à débiter des boissons alcooliques dans les nouveaux locaux du Cercle ouvrier. Dans une lettre explicative du 5 avril 1924 adressée au Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, le Conseil d'Etat déclare qu'il n'a pas autorisé l'ouverture d'un nouveau restaurant, le nombre des établissements publics étant suffisant pour les besoins de la localité, mais autorisé le débit de boissons alcooliques dans les nouveaux locaux du Cercle qui comprennent aussi le premier étage du bâtiment.

En ce qui concerne le débit de boissons alcooliques dans la salle de spectacles du rez-de-chaussée, le Conseil d'Etat

précisa son point de vue comme suit dans une lettre au Conseil communal, à la Préfecture et au tenancier Rutscho: « ... Le citoyen E. A. Rutscho ne peut exercer le métier de tenancier et débitant du Cercle ouvrier que dans les seules salles de ce cercle... La grande salle du rez-de-chaussée est une grande salle communale... le débit de boissons alcooliques, dans la grande salle communale, ne peut avoir lieu qu'après autorisation spéciale, donnée pour chaque cas particulier par la Préfecture, au vu d'une demande d'un cafetier, hôtelier, tenancier de cercle, etc. »

C. — Le 10 juin 1924, Arnold Dubois a formé au Tribunal fédéral un recours de droit public contre la décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1924, communiquée le 11 avril. Il se plaint d'un déni de justice, d'une inégalité de traitement et de la violation de la liberté de l'industrie et conclut à l'annulation de la décision attaquée, en faisant valoir en résumé ce qui suit: D'après le décret du 15 février 1904 concernant la réduction du nombre des auberges, les cercles qui exploitent un établissement public tombent sous la clause du besoin (art. 3). En droit fédéral (Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 1889) lorsque le décret cantonal en matière d'auberges est conçu en termes généraux, comme c'est le cas pour le canton de Neuchâtel, « le citoyen qui, à conditions et à circonstances égales, a été sacrifié au profit d'un concurrent est en droit d'invoquer... le principe de l'art. 31 Const. féd. » Or, le besoin qui est exigé existe pour l'Astoria, établissement unique en son genre dont le but principal n'est pas de servir des vins et spiritueux aux consommateurs, mais d'être un lieu de réunion pour familles, un lieu de spectacles, de concerts, et un restaurant « tea room » tout à la fois tant pour la population chaux-de-fonnière que pour les étrangers. Depuis la première demande de patente, des débits de boissons ont disparu. Enfin et surtout, il y a arbitraire et inégalité de traitement à autoriser le Cercle ouvrier à ouvrir un

nouvel établissement public et à refuser la patente au tenancier de l'Astoria. « Ou Astoria est superflu et alors le Restaurant neuf (du Cercle ouvrier) l'est aussi, ou le Restaurant neuf répond à un besoin et ce besoin existe aussi pour Astoria. »

D. — Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Il s'efforce, dit-il, de diminuer graduellement le nombre des auberges, en conformité du décret de 1904 et se défend d'avoir commis un déni de justice ou un acte d'arbitraire au préjudice du recourant, qui n'est d'ailleurs que le prête-nom de Meyer. Le besoin allégué par le tenancier de l'Astoria n'existe pas ; en 1921 il y avait à La Chaux-de-Fonds 125 cafés, etc. pour 36 899 habitants ; en 1922, 125 cafés, etc. pour 36 203 habitants et en 1923, 125 cafés, etc. pour 35 728 habitants. Quant au Cercle ouvrier, il a été traité comme les autres cercles du canton, le Cercle du Musée de Neuchâtel, par exemple, qui comprend entre autres deux salles ouvertes au public « pour pensionnaires, dîners particuliers, banquets, etc. »

E. — Le 13 octobre une délégation de la Section de droit public du Tribunal fédéral procéda à une vision locale à la suite de laquelle les parties furent invitées à répliquer et dupliquer. Elles persistèrent dans leurs moyens et leurs conclusions.

Le recourant s'attache à montrer que « le Cercle ouvrier ou Maison du Peuple, qui affecte les allures et les dehors d'un cercle, n'est en réalité rien d'autre, en son tout ou dans telle ou telle de ses parties, qu'un débit de boissons présentant tout les caractères génériques d'un établissement de ce genre » : dénomination, réclame, attractions diverses, menus alléchants, concerts, etc.

Le Conseil d'Etat insiste sur le fait que Dubois n'est qu'un prête-nom et repousse derechef le reproche de déni de justice et d'inégalité de traitement. « La Maison du Peuple de La Chaux-de-Fonds se trouve dans les mêmes conditions d'existence et d'exploitation que d'autres institutions dénommées cercles », il n'y a en sa

faveur ni privilège, ni mesure de complaisance et il n'y a pas davantage abus dans la tolérance de cette institution. Au reste, « une différence d'appréciation entre le cas Astoria et le cas Cercle ouvrier au point de vue besoin se légitime pleinement ».

Considérant en droit :

1. — Du moment que le Conseil d'Etat est entré en matière sur la demande de patente formulée par Dubois et que, dans la réponse au recours, tout en avançant que le prénommé ne serait que le prête-nom de Meyer et agirait pour ce dernier, il n'a pas contesté la qualité du recourant pour porter la cause devant le Tribunal fédéral, il n'y a pas lieu de s'arrêter au « moyen » de la duplique consistant à affirmer que Dubois « n'est point en situation d'exploiter un établissement dont il n'est qu'employé » et « n'a pas qualité pour solliciter une autorisation à laquelle il est, somme toute, étranger ». Au reste, le Conseil d'Etat n'allègue pas que Dubois n'est plus tenancier de l'Astoria et il ne déduit de son moyen aucune conclusion spéciale.

2. — Le Conseil d'Etat a rejeté la demande du recourant parce que « le nombre des établissements publics à La Chaux-de-Fonds est plus que suffisant pour les besoins de cette localité ». Cette décision est fondée sur l'art. 1^{er} du décret cantonal du 15 février 1904 concernant la réduction du nombre des auberges, qui est ainsi conçu : « Après avoir pris l'avis des autorités communales et lorsqu'il est constaté que le nombre des auberges et débits de boissons (art. 31 litt. c Const. féd.) est suffisant pour les besoins d'une localité, le Conseil d'Etat est autorisé à refuser l'ouverture de nouveaux établissements publics de ce genre ou la reprise de ceux existants par d'autres personnes. » S'agissant de l'application d'une règle du droit cantonal, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir librement la décision attaquée, mais doit reconnaître à l'autorité cantonale un pouvoir d'appré-

ciation très étendu, c'est-à-dire il ne doit pas s'écarter sans motif impérieux de la solution adoptée par cette autorité ; le Conseil fédéral l'a déclaré à réitérées fois (v. SALIS, II Nos 926 à 928 ; Feuille féd., éd. franç. 1905 IV p. 47, 839 ; 1907 III p. 892 ; 1908 I p. 341) et le Tribunal fédéral s'est rallié à cette manière de voir (Kaufmann contre Conseil d'Etat lucernois, 20 juin 1912 ; Rettig contre Conseil d'Etat fribourgeois, 9 juillet 1923, consid. 2). Aussi bien, le recourant reproche au Conseil d'Etat d'avoir nié *arbitrairement* l'existence d'un besoin dans le cas concret.

Mais ce reproche n'est pas fondé. La décision attaquée n'expose pas, il est vrai, les motifs qui ont amené l'autorité cantonale à admettre l'absence d'un besoin. Ce laconisme s'explique et se justifie toutefois du fait que la même considération était déjà à la base des décisions précédentes contre lesquelles Meyer n'avait pas recouru. Or, ces prononcés, notamment celui du 2 février 1923, reposaient sur un examen minutieux et objectif des circonstances, entre autres du nombre des auberges exploitées à La Chaux-de-Fonds, en particulier dans le quartier où se trouve l'Astoria. Le Conseil d'Etat pouvait donc, sans arbitraire, se dispenser d'indiquer à nouveau tous ses motifs et se borner, comme il l'a fait, à rappeler ses décisions antérieures.

Le recourant prétend que l'Astoria est un établissement « unique en son genre » qui répond à un besoin spécial auquel les autres établissements publics ne répondent pas. Il faut reconnaître que ce point de vue n'est pas dénué de tout fondement et de toute portée. Le nombre des établissements publics d'une localité n'est pas toujours et partout le seul critère de solution de la question du besoin. Il se peut que dans telle localité donnée les établissements existants, bien que nombreux, ne répondent pas à certains besoins spéciaux, légitimes et que, dès lors, l'ouverture d'un établissement qui répond précisément à ces besoins puisse se justifier malgré

le nombre des débits déjà ouverts au publics. Autrement dit, outre le critère « quantité », le critère « qualité » peut, le cas échéant, jouer un rôle décisif. Aussi, le Conseil d'Etat eût-il été fondé, en l'espèce, à résoudre différemment qu'il ne l'a fait la question du besoin et s'il l'avait résolue en faveur de la demande présentée pour l'Astoria, on n'aurait pu lui reprocher une violation de la loi. Mais la solution à laquelle il s'est arrêté n'est pas pour autant entachée d'arbitraire. Il s'agit là essentiellement d'une question d'appréciation de circonstances de fait dans laquelle le Tribunal fédéral n'intervient pas sans motifs impérieux, ainsi que cela a été exposé plus haut. Si, à la vérité, l'Astoria semble pouvoir répondre à certains besoins spéciaux de la société chaux-de-fonnière mieux que les autres établissements accessibles au public, ce but peut être atteint, du moins dans une certaine mesure, alors même que le débit de boissons alcooliques n'est pas autorisé. Il en est de fait ainsi actuellement (le « tea room » Astoria est fréquenté par les familles et les dames ; on y donne des spectacles et des concerts appréciés). La demande de patente a donc pu être considérée sans arbitraire comme tendant non pas à permettre au tenancier de répondre à ces « besoins spéciaux », mais à des besoins auxquels les débits existants répondent déjà, de sorte qu'il s'agissait en définitive d'un nouveau café au sens ordinaire du mot.

C'est en vain que le recourant argue du fait que le nombre des établissements publics a diminué ces dernières années à La Chaux-de-Fonds et que Meyer a contribué lui-même à cette réduction. Dès l'instant que, d'après le Conseil d'Etat, le nombre des débits est « plus que suffisant » pour les besoins de cette localité, le seul fait que ce nombre diminue ne suffit pas à établir l'existence d'un besoin pour l'ouverture d'un nouvel établissement. Il reste encore à apprécier si cette diminution est telle que le nombre des débits qui subsistent n'est plus suffi-

sant. Les chiffres articulés par le Conseil d'Etat dans sa réponse au recours — chiffres dont l'exactitude n'a pas été contestée — montrent que cette hypothèse pouvait être considérée comme n'étant pas réalisée.

3. — Reste le grief tiré de l'inégalité de traitement de l'Astoria par rapport au Restaurant de la Maison ouvrière. Pour ce qui concerne le principe, le recourant observe avec raison qu'étant donné les termes généraux en lesquels la loi neuchâteloise formule la clause du besoin, le Tribunal fédéral a pour tâche de veiller à ce que, dans ce domaine, l'autorité cantonale compétente ne favorise pas un requérant au détriment d'un autre, placé dans des conditions semblables. Celui auquel la patente a été refusée vu le manque de besoin est fondé à se plaindre lorsque, plus tard, la clause du besoin n'est pas appliquée à un concurrent, et il peut renouveler sa demande en exigeant qu'il soit aussi fait abstraction de cette clause à son endroit et que la patente accordée au concurrent ne soit pas prise en considération (cf. à ce sujet le rapport du Conseil fédéral — SALIS, II Nos 922 et 923 — qui conclut en ces termes : « le citoyen qui, à conditions et à circonstances égales, a été sacrifié au profit d'un concurrent est en droit d'invoquer, comme par le passé, le principe de l'art. 31 »). Mais encore faut-il que les circonstances de droit et de fait soient égales. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce :

a) Tandis que l'Astoria appartient à une Société qui l'exploite dans un but lucratif, le Restaurant de la Maison ouvrière appartient au Cercle ouvrier qui en confie l'exploitation à un gérant. Le législateur neuchâtelois a soumis à un régime spécial les cercles, associations qui poursuivent divers buts : politique, littéraire, artistique, récréatif, etc. Le décret du 7 mai 1894 concernant la réduction du nombre des auberges, qui a introduit la clause du besoin dans le droit neuchâtelois, ne parlait pas des débits de boissons alcooliques appartenant à des cercles. On admettait que ceux-ci pouvaient con-

tinuer de débiter des boissons alcooliques en se munissant d'une patente de cercle, et cela parce que la loi du 16 février 1876 sur les fondations (art. 8) garantit aux cercles la liberté d'association. Les cercles se multiplièrent depuis l'entrée en vigueur du décret de 1894, car on cherchait par ce moyen à se soustraire à la clause du besoin. La revision législative de 1904 eut pour but de remédier à cet abus. Le Conseil d'Etat voulait appliquer la clause du besoin indifféremment aux cercles et aux auberges, mais il se heurta à la résistance du Grand Conseil, lequel adopta des règles spéciales pour le cercle, à savoir les art. 2 et 3 du décret du 15 février 1904. A teneur de l'art. 2, tout cercle ou société désirant ouvrir un débit de boissons alcooliques doit se procurer au préalable l'autorisation du Conseil d'Etat. Et l'art. 3 dispose que le Conseil d'Etat peut interdire l'ouverture ou ordonner la fermeture d'un tel débit appartenant à un cercle ou à toute autre société « lorsqu'il est reconnu après enquête contradictoire et l'autorité compétente entendue : a) Que le débit est projeté ou a été ouvert dans le but de créer un établissement public dont le Conseil d'Etat a refusé ou refuserait l'ouverture parce qu'il ne répond pas aux besoins de la localité. b) Que le débit a pour but de rouvrir un établissement public dont le Conseil d'Etat a ordonné la fermeture. » Le desservant du débit ou la personne proposée pour exercer cet emploi doit, d'autre part, remplir les conditions exigées du desservant d'un établissement public et l'exploitation du débit ne doit pas donner lieu « à des abus manifestes » (litt. c et d). Il résulte de cette réglementation que les restaurants ou débits des cercles n'ont pas été assimilés aux établissements publics ordinaires. Notamment en ce qui concerne la clause du besoin, le législateur n'a pas voulu cette assimilation. Rien, en droit fédéral, ne s'y oppose. La Constitution fédérale n'oblige pas les cantons à introduire la clause du besoin. Il leur est donc loisible d'excepter de cette règle une catégorie déterminée d'établissements

lorsqu'il existe pour cela des motifs objectifs, ce qui peut être admis pour les débits des cercles neuchâtelois dont l'exploitation est depuis longtemps entrée dans les mœurs du pays. La clause du besoin n'est applicable que si, sous le couvert d'un cercle, on ouvre ou projette d'ouvrir un débit ordinaire, éludant ainsi l'art 1^{er} du décret de 1904. Le décret ne fournit pas de critères de distinction permettant de résoudre la question de savoir si un débit constitue un débit de cercle ou un débit ordinaire qui se cache sous le nom d'un cercle. Dans la pratique la distinction ne sera pas toujours facile à faire et il n'est guère possible de tracer en cette matière des limites bien définies. Le Conseil d'Etat semble en l'espèce s'en tenir à des signes apparents ; il relève le fait que les locaux du Restaurant de la Maison ouvrière appartiennent au Cercle ouvrier et que c'est lui qui exploite cet établissement par l'intermédiaire d'un gérant. Ces circonstances ne suffisent toutefois pas à soustraire ledit Restaurant à la loi commune, savoir à la clause du besoin. Pour qu'un débit échappe à l'application de cette clause, il faut qu'il existe entre le débit, d'une part, et le but et l'activité du cercle, d'autre part, non pas simplement un lien extérieur, mais un rapport objectif intrinsèque. L'exploitation du débit ne doit pas être le seul but du cercle ou un but complètement distinct et indépendant de l'activité proprement dite du cercle. Il est nécessaire que le débit soit destiné et de nature à favoriser et compléter cette activité. Le Restaurant de la Maison ouvrière remplit ces conditions. Il a pour but de mettre à la disposition des ouvriers de La Chaux-de-Fonds un lieu de réunion, un endroit où ils puissent se rencontrer pour discuter de leurs intérêts communs, conférer de leurs affaires converser et se récréer. Pour pouvoir atteindre ces buts, le Cercle ouvrier doit fournir non seulement à ses membres mais aux autres ouvriers la possibilité, entre autres, de prendre des consommations ensemble, d'où la création du Restaurant accessible à

tous. Il en résulte que le Cercle n'a pas été créé pour permettre l'ouverture d'un nouveau débit échappant à la condition du besoin, mais que le restaurant a été installé pour permettre de mieux réaliser le but du Cercle dont il est une des institutions. Le Conseil d'Etat pouvait, dès lors, considérer que l'art. 3 litt. a du décret du 15 février 1904 n'était pas applicable et que la question du besoin ne se posait par conséquent pas. La comparaison entre le Restaurant de la Maison ouvrière et le débit que le recourant projette d'ouvrir dans l'Astoria est donc sans portée, aussi longtemps du moins que le Restaurant du Cercle garde son caractère propre, puisque les deux établissements sont soumis à des régimes légaux différents et qu'il ne s'agit pas de circonstances de droit égales exigeant un traitement égal.

b) Les circonstances de fait ne sont pas non plus les mêmes. La solution de la question du besoin — supposé qu'elle se pose aussi pour le Restaurant du Cercle ouvrier — dépend non seulement de la situation du débit et de circonstances extérieures, mais aussi du genre de son exploitation. Des différences sur ce point peuvent, le cas échéant, justifier des solutions dissemblables. Dans le cas particulier, il existe des différences entre les deux établissements en question. Indépendamment du fait qu'avant de s'installer dans ses nouveaux locaux, le Cercle ouvrier était déjà au bénéfice d'une patente dite de cercle qui lui permettait de débiter des boissons alcooliques, l'exploitation et la destination du Restaurant de la Maison ouvrière diffèrent de celles de l'Astoria. Ainsi, dans le Restaurant on sert principalement des repas à bon marché à la population ouvrière, ce qui donne, dans une certaine mesure, à cette institution le caractère d'utilité publique que les autorités lui ont reconnu et qui le différencie de l'entreprise purement privée de l'Astoria. Il appartenait au Conseil d'Etat de peser ces différences et l'on doit lui laisser à cet égard une certaine liberté d'appréciation dont il n'a

pas abusé. Toutefois, si l'on ne peut pas dire que les circonstances de fait exigeaient qu'on mit l'Astoria au bénéfice du même traitement que le Restaurant de la Maison ouvrière, et si, dès lors, la garantie de l'égalité devant la loi n'a pas été violée, il convient de remarquer que les circonstances eussent aussi permis au Conseil d'Etat d'arriver à une autre solution et de revenir en faveur de l'Astoria sur ses premières décisions.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est rejeté.

6. Urteil vom 13. März 1925

i. S. Sutz gegen Staatsanwaltschaft und Obergericht des Kantons Zürich.

Es ist vor Art. 31 BV zulässig, Personen, die weniger als 18 Jahre alt sind, von gewöhnlichen Kinematographenvorstellungen auszuschliessen und jüngere Kinder auch zu gewissen Jugendvorstellungen nicht zuzulassen. — Es bildet keine Willkür, wenn einer kantonalen (zürcherischen) Polizeibehörde die Befugnis zuerkannt wird, bei der Bewilligung von Jugendvorstellungen jüngere Kinder hievon auszuschliessen, obwohl die massgebenden Vorschriften nicht ausdrücklich einen Unterschied zwischen der jüngern und ältern Jugend machen.

A. — Nach § 27 der zürcherischen Verordnung über den Betrieb von Kinematographentheatern und Filmverleihgeschäften vom 16. Oktober 1916, nach der abgeänderten Fassung vom 26. Juni 1922, haben zu allgemeinen Vorstellungen der Kinematographentheater nur Personen von über 18 Jahren Zutritt. « Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Jahre », bestimmt Absatz 2, « ist der Zutritt zu besonderen Vorstellungen gestattet. In diesen dürfen nur Filme vorgeführt werden, die für dieses Alter als zulässig erklärt worden sind. » In der

früheren Fassung lauteten die entsprechenden Bestimmungen : « Kindern unter 15 Jahren ist der Besuch der Kinematographen auch in der Begleitung von Erwachsenen verboten. — Kindervorstellungen dürfen nur mit Bewilligung des Gemeinderates, dem die Programme zur Genehmigung vorzulegen sind, veranstaltet werden. Der Besuch solcher Vorstellungen ist auch Kindern unter 15 Jahren gestattet. » Nach § 26 der abgeänderten Verordnung darf ein Film ohne Bewilligung nicht vorgeführt werden ; die Polizeidirektion ordnet die Prüfung der Filme durch Sachverständige an und entscheidet über Zulassung oder Verbot.

Der Kinematographendirektor Hans Sutz hat am 16. April 1924 von der kantonalen Polizeidirektion die Bewilligung erhalten, die Filme « Das romantische Indien » und « Frigo als Seekapitän » Jugendlichen vom 10. Altersjahre an vorzuführen. Zu den am 16., 19. und 21. April veranstalteten Vorführungen dieser Filme hat Sutz auch Kinder unter 10 Jahren zugelassen. Er wurde deshalb vom Polizeirichteramt der Stadt Zürich wegen Übertretung des § 26 der Kinematographenverordnung gebüsst. Die Busse wurde vom Bezirksgericht, das Sutz angerufen hatte, aufgehoben, weil die Bedingung der Nichtzulassung von Kindern unter 10 Jahren über die Verordnung hinausgehe. Auf Nichtigkeitsbeschwerde der Staatsanwaltschaft hin wurde aber vom Obergericht des Kantons Zürich, III. Kammer, die Bussenverfügung aufrecht erhalten mit folgender Begründung : « Dass eine Polizeierlaubnis mit Bedingungen verbunden sein kann, welche die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen sicherstellen sollen, ist in Theorie und Praxis anerkannt. Wenn das Bezirksgericht betont, dass die Exekutivbehörden bei solchen Auflagen sich im Rahmen der von ihnen zu vollziehenden Gesetze zu halten hätten, so ist dies an sich richtig. Die Auffassung, dass die Polizeidirektion durch die von ihr im vorliegenden Falle vorgenommene Einschränkung der erteilten Bewilli-