des immeubles, mais, suivant les cas, une fraction plus importante, qui peut aller jusqu'à la totalité, et cela sans égard à la véritable situation financière du contribuable. L'espèce offre un exemple frappant des conséquences peu équitables, voire très injustes qui découlent du système de la Commission : La recourante qui a, comme actif unique, un immeuble taxé en chiffres ronds 164 000 fr. et comme passif des dettes chirographaires de 138 000 fr., donc une fortune nette de 26 000 fr., doit payer l'impôt, *progressif*, sur la valeur de l'immeuble (réduite du 20% en vertu d'une disposition spéciale de la loi, art. 4 a parce que n'étant d'aucun rapport). C'est là un résultat qui contraste singulièrement avec le principe général de la loi — qui est celui de l'impôt sur la fortune nette — et aggrave très sensiblement l'exception que le législateur entendait faire à ce principe, soit l'imposition, en toute circonstance, des $\frac{2}{5}$ de la taxe cadastrale des immeubles.

Il est vrai que le texte de l'art. 5 ne rend pas pleinement l'idée du législateur. Des cas peuvent se produire où, par suite de la défalcation des dettes chirographaires, les $\frac{2}{5}$ de la taxe cadastrale d'un immeuble, censés réservés à l'impôt, sont entamés. Dans la mesure où il en est ainsi, l'intention du législateur n'est, à la vérité, point réalisée par la loi, étant donné sa rédaction défectueuse, mais on vient d'indiquer comment il serait possible de remédier à cette conséquence, soit par une interprétation — très libre sans doute, mais conforme au vœu du législateur — soit, mieux encore, par une révision de la loi. Du reste on ne saurait dire, comme le fait la Commission cantonale de recours, que, par là, les effets de l'art. 5 a se trouveraient annihilés. Il est à présumer que les cas de ce genre sont relativement rares. La plupart des contribuables n'obtiennent du crédit qu'en engageant des contre-valeurs, soit immobilières, soit mobilières, et ce n'est que très exceptionnellement qu'un propriétaire foncier trouve à emprunter au delà de la valeur de son

actif mobilier sans grever son immeuble d'une hypothèque. C'est dire qu'en se conformant aux termes de la loi, le but du législateur sera atteint pour la très grande majorité des immeubles, alors que l'interprétation adoptée, contrairement au texte clair de la loi, par les autorités cantonales, dépasse, dans ses effets, sensiblement ce que le législateur a voulu instituer en dérogeant au principe de l'impôt sur la fortune nette, et aboutit à des conséquences fort injustes, parce qu'incompatibles avec ledit principe, sur lequel la loi est édiflée dans son ensemble.

La genèse et le but de la loi ne fournissent donc pas d'arguments sérieux pour permettre aux autorités cantonales d'appliquer l'art. 5 contrairement à son texte clair et net, ainsi qu'elles l'ont fait. Partant, leur thèse est insoutenable et marquée au coin de l'arbitraire.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours et annule la décision attaquée.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

2. Arrêt du 3 février 1928 dans la cause **Rosé-Guyot** contre **Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel**.

Liberté du commerce. Liquidations (art. 31 Const. féd.). Est contraire à la garantie de la liberté du commerce l'interdiction absolue de liquider l'un seulement d'entre plusieurs commerces exploités par le même négociant. L'autorisation de liquider peut en revanche être subordonnée à des conditions et des sanctions propres à empêcher les abus.

Le recourant exploite dans le canton de Neuchâtel trois magasins. Il est propriétaire, à la rue des Epancheurs 2, à Neuchâtel, d'un commerce de mercerie et de bonneterie, et, à la rue de l'Hôpital 22, d'un magasin de cor-

sets à l'enseigne du « Corset d'Or ». En outre, il exploite à Cernier (Val-de-Ruz) un commerce de mercerie où il vend essentiellement les mêmes articles que dans le magasin de la rue des Epancheurs.

Ce dernier commerce, atteint par la concurrence, périclité et accuse d'année en année des déficits toujours plus considérables. Le magasin du « Corsets d'Or » est d'un bon rendement. Le commerce de Cernier se tient dans la moyenne.

Désireux de remédier à cet état de choses, le recourant a résolu de liquider le magasin déficitaire et a sollicité l'autorisation nécessaire à cet effet. Il invoquait l'art. 26 de la loi neuchâteloise du 18 avril 1922 sur la concurrence déloyale et les liquidations, qui permet de déroger, dans des circonstances exceptionnelles, à l'art. 14, aux termes duquel « aucune autorisation de liquidation ne peut être accordée..... b) à ceux qui sont à la tête de plusieurs établissements similaires (maisons principales et succursales) établis dans le canton, en Suisse ou à l'étranger, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une cessation générale et réelle du commerce et de la succursale ».

Le Département de Police a refusé l'autorisation sollicitée et le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a confirmé cette décision par arrêté du 4 novembre 1927, en considérant « qu'il n'y avait pas, au cas particulier, « circonstances exceptionnelles », attendu que l'état de choses invoqué à l'appui de la requête du négociant Rosé-Guyot « est son fait à lui exclusivement »;

L'expert consulté par le recourant estime que le magasin de la rue des Epancheurs doit être supprimé, car il mange le plus clair des bénéfices réalisés dans les deux autres magasins. Sinon, M. Rosé-Guyot, marche à la faillite.

Fritz Rosé-Guyot a formé un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il conclut à l'annulation de la décision par laquelle l'autorité lui a refusé l'autorisation de liquider son commerce situé à la rue des Epancheurs.

A l'appui de ces conclusions il fait valoir :

1° L'art. 14 de la loi cantonale est des plus attentatoires à la liberté du commerce garantie par l'art. 31 Const. féd. On ne saurait interdire à tout jamais à un négociant qui a plusieurs établissements similaires de liquider l'un d'entre eux, qui accuse des déficits, sans liquider les autres dont la marche est normale.

2° Le Conseil d'Etat se refuse arbitrairement à mettre le recourant au bénéfice des circonstances exceptionnelles prévues à l'art. 26 de la loi cantonale.

La situation critique du recourant est due en grande partie à des circonstances indépendantes de son fait : concurrence des grands magasins, crise commerciale et industrielle.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. L'art. 17 de la loi statue qu'il ne peut y avoir liquidation générale qu'en cas de cessation réelle et définitive du commerce. Cette règle, qui est constitutionnelle, resterait lettre morte si la thèse du recourant était admise. Le négociant qui liquiderait l'un seulement de ses divers commerces aurait la possibilité, au cours de la liquidation, de passer des marchandises d'un établissement à l'autre et de se livrer ainsi à des opérations irrégulières qui échapperaient à tout contrôle. L'art. 14 b trouve sa pleine justification dans la protection qu'il apporte au public contre des méthodes commerciales dont il est trop souvent victime. Quant à l'art. 26, il a été interprété conformément à son esprit.

Considérant en droit :

1. — (Recevabilité du recours.)
2. — Le Conseil d'Etat semble partir de l'idée erronée que les liquidations sont une forme de commerce interdite en soi et permise seulement sous certaines conditions. Tel n'est pas le cas. C'est l'inverse qui est vrai. Les liquidations jouissent en principe de la protection de l'art. 31 Const. féd., qui garantit la liberté du commerce. Et

si la jurisprudence admet que certaines restrictions de police peuvent être imposées à l'exercice d'un commerce, que les cantons ont notamment la faculté de soumettre les liquidations à une autorisation, à des taxes fiscales et des règles restrictives particulières, il faut que ces prescriptions — pour être valables au regard de l'art. 31 litt. *e* Const. féd. — trouvent leur justification dans l'intérêt général, qu'elles aient pour but et pour effet d'assurer la loyauté dans les transactions et de protéger le public contre l'exploitation et la tromperie. Il faut aussi que les restrictions ne soient pas plus rigoureuses que ne l'exigent les fins légitimes que l'autorité se propose. La liberté du commerce ne doit être limitée que dans la mesure strictement nécessaire, et de simples difficultés de contrôle ne sauraient justifier l'interdiction absolue d'un mode de commerce licite en soi. (V. entre autres arrêts RO 38 I. p. 72 ; 42 I p. 24 et suiv. et p. 263 ; 46 I p. 332 ; 48 I p. 286 et p. 457 ; 52 I p. 309 et suiv. consid. 2 et p. 320, consid. 4 litt. *b*) ; cf. aussi GERMANN, Vorarbeiten zur eidg. Gewerbe-gesetzgebung, p. 40 et suiv.).

De même que dans la cause Grätz (RO 42 I p. 24 et suiv.), le Tribunal fédéral peut, en l'espèce, se dispenser d'examiner si la loi neuchâteloise (art. 17) ne va pas trop loin en n'autorisant la liquidation totale qu'en cas de cessation définitive du commerce. Il ne s'agit pas directement de cette disposition, mais de l'art. 14 litt. *b*, aux termes duquel aucune autorisation de liquidation ne peut être accordée à ceux qui sont à la tête de plusieurs établissements similaires (maisons principales et succursales) dans le canton, en Suisse ou à l'étranger, pour autant que le requérant ne cesse pas complètement et définitivement d'exploiter et la maison principale et la succursale. La portée absolue et toute générale de cette disposition implique, en raison de l'interprétation rigoureuse et étroite du Conseil d'Etat, une atteinte si grave à la liberté du commerce qu'elle n'est pas compa-

tible avec l'art. 31 Const. féd. Il se peut que — comme dans le cas du recourant, supposé ses indications exactes — la liquidation de l'un des commerces soit un acte de saine administration, une opération désirable et raisonnable, voire nécessaire, tandis que la continuation des autres commerces se révèle tout aussi nécessaire. Le négociant ne doit pas être placé dans l'alternative indiquée par l'expert, ou bien de « maintenir le *statu quo*, exploiter les trois magasins et s'acheminer lentement vers la faillite », ou bien de « liquider simultanément les trois commerces et ne pouvoir vivre du produit de cette vente ». L'autorité n'est pas en droit de limiter dans une pareille mesure la liberté du commerce et d'acculer en quelque sorte le négociant à la faillite, même s'il a trop présumé de ses forces en exploitant plusieurs commerces à la fois et s'il a ainsi créé lui-même l'état de choses qui menace de le ruiner. Il faut naturellement excepter le cas où un négociant n'ouvre un nouveau commerce qu'en vue de la liquidation factice d'un stock de marchandises qui l'embarrassent. Le Conseil d'Etat ne peut pas, d'autre part, exiger que le recourant transporte toutes les marchandises de la rue des Epancheurs à Cernier et augmente de la sorte démesurément le stock de ce magasin, sans parler des frais et des autres inconvénients d'une pareille opération.

Le Conseil d'Etat se retranche derrière les abus que comporte l'autorisation de liquider l'un d'entre plusieurs commerces du même négociant. Il relève en particulier la possibilité que l'on fasse passer des marchandises d'un magasin dans l'autre et réapprovisionne ainsi le stock, contrairement aux prescriptions de la loi. Ce danger existe, il est vrai, mais il ne justifie pas l'interdiction absolue de la liquidation. L'Etat a d'autres moyens de parer aux abus. L'art. 26 lui permet de tempérer la rigueur excessive de l'art. 14 litt. *b* et d'autoriser la liquidation en la subordonnant à certaines conditions adéquates au but visé : inventaire des marchandises à liquider et

leur désignation d'une façon spéciale et apparente ; sanctions en cas de contravention à la défense d'alimenter la vente par des marchandises qui n'ont pas été inventoriées ; amende et retrait de l'autorisation ; peut-être aussi dépôt d'une caution (art. 21 et 22 de la loi neuchâteloise ; cf. art. 16, 23 et 25 de la loi valaisanne du 13 novembre 1923, sur l'exercice du commerce, de l'industrie et de l'activité professionnelle ; § 6 de l'ordonnance du canton de Zurich sur les liquidations, du 23 janvier 1924 ; cf. conditions fixées dans le cas Denzler RO 48 I, p. 454).

Pour décider du sort du recours, il n'est pas nécessaire, toutefois, de fixer les conditions auxquelles le Conseil d'Etat doit accorder l'autorisation, il suffit de constater que le refus absolu se heurte à l'art. 31 Const. féd. et doit être annulé. Il appartiendra à l'autorité d'aviser aux mesures propres à protéger le public et le commerce honnête et d'atténuer la portée de l'art. 14, litt. b. par une application équitable de la disposition exceptionnelle de l'art. 26.

L'admission du moyen principal de recours rend superflu l'examen du moyen subsidiaire.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours dans le sens des motifs et annule la décision attaquée.

III. RECHTE DES NIEDERGELASSENEN SCHWEIZERBÜRGERS

DROITS DU SUISSE ÉTABLI

3. Urteil vom 25. Februar 1928 i. S. Pfeiffer und Genossen gegen Zürich.

Der Grundsatz, dass ein Kanton die eigenen Bürger nicht besser stellen darf, als diejenigen anderer Kantone, bezieht sich nicht auf die dauernde öffentliche Armenunterstützung, sei es, dass diese Sache der Heimat- oder der Wohnsitzgemeinde ist.

Es verstösst nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, wenn ein Kanton von den auf seinem Gebiete wohnenden Bürgern anderer Kantone Armensteuern bezieht, ohne ihnen dauernde Armenunterstützung zu gewähren.

A. — Durch Volksabstimmung vom 23. Oktober 1927 wurde im Kanton Zürich ein neues Gesetz über die Armenfürsorge angenommen und zugleich Art. 50 Abs. 2 KV abgeändert. Das Gesetz überträgt in § 1 die Besorgung des Armenwesens der politischen Gemeinde und bestimmt in den §§ 7 ff., dass die endgültige oder dauernde Armenunterstützung der Kantonsbürger der Gemeinde obliege, in der diese den Unterstützungswohnsitz haben. Der Niederlassungsort bildet in der Regel diesen Wohnsitz. Demgemäss wird durch die Verfassungsrevision den in einer Gemeinde wohnhaften Schweizerbürgern das Stimmrecht in Angelegenheiten des Armenwesens erteilt. Bis jetzt war dessen Besorgung nach § 18 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 Sache der Bürgerschaft der politischen oder der Kirchgemeinde, wobei nur deren im Kanton wohnenden Bürgern die Stimmberechtigung zukam, und lag die endgültige Armenunterstützung nach § 9 des bisherigen Armengesetzes von 1853 der Bürgerschaft der Heimatgemeinde ob. Dementsprechend sah § 96 des Steuergesetzes vor, dass