

OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, v. 22. März 1893.
aOR	Bundesgesetz über das Obligationenrecht, v. 14. Juni 1881.
OR	Bundesgesetz über das Obligationenrecht, v. 30. März 1911.
aPatG	Bundesgesetz betr. die Erfindungspatente, v. 29. Juni 1888.
PatG	Bundesgesetz betr. die Erfindungspatente, v. 21. Juni 1907.
PGB	Privatrechtliches Gesetzbuch.
PolStrG (B)	Polizei-Strafgesetz (buch).
PostRG	Bundesgesetz über das Postregal, v. 5. April 1910.
RPfG	Rechtspflegegesetz.
SchKG	BGes über Schuldbetreibung u. Konkurs, v. 29. April 1889.
StrG (B)	Strafgesetz (buch).
StrPO	Strafprozessordnung.
StrV	Strafverfahren.
StsV	Staatsverfassung.
URG	Bundesgesetz betr. das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst, v. 23. April 1883.
VVG	Bundesgesetz über d. Versicherungsvertrag, v. 2. April 1908.
VZEG	Bundesgesetz über Verpfändung und Zwangsliquidation von Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen vom 25. September 1917.
ZEG	Bundesgesetz betr. Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes u. die Ehe, v. 24. Dezember 1874.
ZGB	Zivilgesetzbuch.
ZPO	Zivilprozessordnung.

B. Abréviations françaises.

CC	Code civil.
CF	Constitution fédérale.
CO	Code des obligations, du 14 juin 1881.
CP	Code pénal.
Cpc	Code de procédure civile.
Cpp	Code de procédure pénale.
LF	Loi fédérale.
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 29 avril 1889.
OJF	Organisation judiciaire fédérale, du 22 mars 1893.

C. Abbreviazioni italiane.

CC	Codice civile svizzero.
CO	Codice delle obbligazioni.
Cpc	Codice di procedura civile.
Cpp	Codice di procedura penale.
LF	Legge federale.
LEF	Legge esecuzioni e fallimenti.
OGF	Organizzazione giudiziaria federale.

STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

I. GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ (RECHTSVERWEIGERUNG)

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI (DÉNI DE JUSTICE)

Vgl. Nr. 3. — Voir n° 3.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

1. Arrêt du 5 mars 1920 dans la cause Société de Crédit Hypothécaire contre Conseil d'Etat vaudois.

Vente à tempérament de valeurs à lots : l'art. 31 Const. féd. ne s'oppose pas à ce que les cantons interdisent ce mode de placement, notamment lorsque, en cas d'inobservation des conditions de souscription, la retenue opérée sur les acomptes versés est abusive.

A. — La Société de Crédit Hypothécaire, fondée à Zurich le 27 mars 1919, a pour but l'exploitation d'affaires hypothécaires en Suisse. Son capital d'exploitation est constitué par l'émission de parts sociales de 1000 fr. nominatives, et par l'émission d'emprunts à primes portant intérêt. Elle a lancé en juin 1919 un emprunt de 40 millions, comportant 800 000 obligations de 50 fr., garanties par le dépôt dans un office fiduciaire des titres hypothécaires « à acquérir », en outre par des dépôts en banque et des placements « en valeurs de tout repos ». Le taux de l'intérêt est fixé à 4 %, le Conseil d'administration se réservant le droit, après vingt ans, d'abaisser

le taux jusqu'à 3 %. Le remboursement des obligations s'étend sur une période de 59 années (1919-1978) et plus de la moitié des obligations (404, 500) ne sont remboursées que dans la dernière période décennale (1969-1978). Les numéros sortant au cours des dix premières années qui n'ont pas de lots sont remboursés à raison de 100 fr. Le prix de souscription est fixé à 50 fr. plus timbre fédéral de 1 fr. 50, payable au comptant contre remise du titre définitif ou par versements échelonnés sur six mois contre remise après le premier versement d'un certificat portant le numéro du titre et donnant immédiatement droit aux tirages des lots. Ce droit s'éteint sans autre si les conditions de souscription ne sont pas observées, et la Société peut disposer à son gré de ces obligations. Contre restitution du certificat, les versements effectués sont remboursés sous déduction de 11 fr. 50 par obligation pour frais, etc.

B. — La Société a demandé au Conseil d'Etat vaudois l'autorisation de placer dans le canton de Vaud les obligations à primes qu'elle a émises. Statuant sur cette requête le 20 et 24 septembre 1919, le Conseil d'Etat a interdit le placement sollicité, « vu l'art. 3 de la loi du 5 décembre 1876 sur les loteries ; vu l'art. 1^{er} de l'arrêté du 2 juin 1893 concernant la prohibition de la vente des valeurs à lots, sous forme de simples participations aux chances de tirage ; considérant que les obligations à primes de la Société de Crédit Hypothécaire de Zurich ne sont effectivement livrées et vendues à l'acheteur que lorsque le prix intégral de l'obligation a été acquitté. »

Le 24 novembre, la Société a formé un recours de droit public au Tribunal fédéral en concluant à ce que, la décision du Conseil d'Etat étant annulée, elle soit autorisée à placer ses obligations dans le canton de Vaud. La recourante invoque les art. 4 et 31 Const. féd.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours.

Considérant en droit :

L'emprunt lancé par la Société recourante n'est pas assimilable à une loterie pure et simple. Il comporte une

opération de prêt quant au capital et une opération de loterie quant à l'abandon d'une partie de l'intérêt contre la chance d'obtenir une prime. La recourante peut donc se mettre dans une certaine mesure au bénéfice de l'art. 31 Const. féd. (v. SALIS IV N° 2099 ; F. FÉD. 1911 vol. II p. 642 et suiv. ; RO 41 I p. 37 ; 42 I p. 7). Mais si les cantons ne peuvent interdire complètement ces opérations, ils sont néanmoins en droit de les soumettre à des restrictions de police et à les réglementer. Cette limitation de la liberté du commerce est admissible, d'une part, en tant que contrôle exercé au moyen d'une autorisation préalable qui suppose une enquête sur les garanties financières et morales, présentées par les établissements en question ou leurs agents, et certaines conditions à remplir par eux (cautionnement, domicile fixe, etc.), et, d'autre part, en tant que prohibition de certaines formes de ce commerce particulièrement dangereuses pour le public (vente à tempérament, vente de participations aux chances de gain, etc.).

Plusieurs cantons ont fait usage de la faculté qui leur est réservée (v. BLUMENSTEIN, Exposé et projet de loi concernant la réglementation fédérale des loteries p. 26 et suiv.). Le canton de Vaud a édicté le 5 décembre 1876 une loi concernant la prohibition des loteries, dont l'article 3, qui intéresse le présent débat, est ainsi conçu : « Ne sont, toutefois, pas envisagés comme loteries les opérations financières . . . faites avec primes ou remboursable par la voie du sort, . . . des sociétés anonymes ou entreprises étrangères ou du canton, lorsque l'émission dans le canton des titres relatifs à ces opérations a été autorisée par le Conseil d'Etat (al. 1^{er}). Cette autorisation n'est accordée que lorsque les lots, actions ou obligations de ces emprunts ou opérations financières sont remboursables dans un temps déterminé par une somme représentant au moins le capital versé (al. 2) ». Le 2 juin 1893 le Conseil d'Etat a pris un arrêté concernant la prohibition de la vente de valeurs à lots sous forme de simple participation aux chances de tirage.

C'est en application de la loi de 1876 et de l'arrêté de

1893, que le gouvernement cantonal a interdit indistinctement le placement dans le canton de Vaud de toutes les obligations de 50 fr. à primes (4 %), émises en 1919 par la recourante. Il résulte cependant des considérants de cette décision qu'elle est essentiellement motivée par la considération que les obligations peuvent être acquises à crédit avec participation immédiate aux tirages, sans remise du titre définitif avant versement intégral du prix. Le Conseil d'Etat est sans doute parti de l'idée que ce mode de placement étant de beaucoup le plus important, il n'y avait pas lieu de distinguer entre la vente au comptant et la vente à crédit, d'autant moins que la Société zurichoise n'avait pas présenté une requête éventuelle visant le placement d'obligations complètement libérées. Dans son recours, la Société semble se prévaloir du fait que, contre paiement comptant du prix total, les titres définitifs sont remis immédiatement et que, dans cette éventualité en tout cas, il ne s'agit pas d'obligations vendues à crédit avec remise ultérieure du titre. Cette observation de la recourante est fondée. Mais comme le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur ce point, il suffit de constater qu'en ce qui concerne le placement d'obligations complètement libérées, la décision attaquée n'étant nullement motivée, cette question est encore intacte et qu'un nouvel examen éventuel du Conseil d'Etat demeure réservé. En effet, le droit d'autorisation institué par l'art. 3 de la loi de 1876 n'investit pas le Conseil d'Etat d'un pouvoir discrétionnaire absolu ; ses refus d'autorisation doivent être motivés.

Le Tribunal fédéral n'a donc à s'occuper pour le moment que de la prohibition de placer dans le canton de Vaud des obligations dont la libération s'effectue par versements échelonnés.

La recourante soutient que ces obligations ne tombent pas sous le coup de l'art. 3 de la loi de 1876 ni de l'art. 1^{er} de l'arrêté de 1893. Mais la recourante n'est pas conséquente avec elle-même. La meilleure preuve qu'à son avis

la vente des obligations dans le canton de Vaud est subordonnée à l'autorisation du Conseil d'Etat, réside dans le fait qu'elle n'a pas hésité à solliciter cette autorisation. La seule question à résoudre est dès lors celle de savoir si les motifs retenus par l'autorité cantonale sont arbitraires ou incompatibles avec la liberté du commerce.

Il est certain que la décision attaquée eût gagné à être motivée d'une manière plus explicite. Son seul considérant vise la non-livraison immédiate du titre définitif; le défaut de remboursement intégral des acomptes versés, en cas d'inobservation des conditions de souscription, n'est pas relevé *expressis verbis*. On peut cependant admettre que ce motif est implicitement contenu dans le rappel de l'art. 3 de la loi, qui prévoit cette hypothèse. La recourante le reconnaît lorsqu'elle prétend que ses titres remplissent la condition du remboursement intégral (p. 6 du recours). Dans sa réponse au recours, le Conseil d'Etat, comblant la lacune apparente de sa décision, insiste au contraire sur le fait que cette condition légale n'est pas réalisée en ce qui concerne les titres qui ne sont pas entièrement libérés.

L'art. 3 de la loi vaudoise a, il est vrai, en vue le remboursement du capital de l'obligation libérée plutôt que celui du montant qui fait l'objet du certificat provisoire ; toutefois, l'application du texte légal dans ce dernier cas est admissible ; elle se justifie d'autant plus en l'espèce que toute l'argumentation de la recourante se fonde sur l'allégation que le certificat provisoire revêt le caractère d'un papier-valeur assimilable à une obligation partiellement libérée. Dès lors, si l'on se place sur le terrain choisi par la recourante elle-même (sans d'ailleurs trancher la question de l'équivalence des titres), on constate que, dans le cas où le souscripteur n'est en mesure de payer que le premier acompte de 21 fr. 50, la retenue de 11 fr. 50 est exagérée et abusive. La somme de 1 fr. 50 pour timbre fédéral est perçue tout à fait à tort avec le premier acompte, car seule l'obligation définitive en est munie, et cette obligation demeure la propriété de la société, qui

peut en disposer « comme bon lui semble ». Il incombe donc à la société de faire l'avance du droit de timbre (art. 16 Loi féd. sur les droits de timbre) ; autrement, les mêmes titres avec le même timbre pourront être l'objet de multiples souscriptions non libérées ; le timbre se trouvera payé à nouveau lors de chaque nouvelle souscription à crédit et en tout cas une seconde fois si le deuxième souscripteur paie comptant. Les 10 autres francs constituent de même un prélèvement exagéré : 5 fr. pour frais d'impression et de propagande ; 3 fr. 50 pour la provision et 1 fr. 50 pour menus frais (Umtriebe). Une retenue normale représentant le préjudice subi par l'emprunteur pourrait à la rigueur se concilier avec l'art. 3 de la loi vaudoise ; mais ici l'abus est manifeste. Il est inadmissible de retenir sur un versement de 21 fr. 50 plus du 50 %. Pareil prélèvement ne repose pas sur une base équitable, et, en vertu précisément de l'art. 3 al. 2, le Conseil d'Etat était en droit d'interdire des opérations financières aussi préjudiciables au public.

Dans ces conditions, il est superflu de résoudre la question discutable de savoir si l'autorité cantonale pouvait aussi faire application de l'arrêté de 1893. L'art. 1^{er} de cet arrêté vise une hypothèse spéciale : « l'offre et la vente à crédit de valeurs à lots sous la forme de participation aux chances du tirage sans que les titres soient effectivement livrés et vendus ». Dans ce cas, le Conseil d'Etat doit refuser l'autorisation, de même qu'il doit le faire dans l'éventualité prévue *a contrario* par l'art. 3 al. 2 de la loi de 1876. Mais il ne s'ensuit point qu'il ait l'obligation de l'accorder sans autre lorsque les conditions de l'art. 1^{er} de l'arrêté ne sont pas toutes réunies ni lorsque celles posées à l'art. 3 de la loi le sont. La faculté d'appréciation de l'autorité cantonale demeure intacte, et pourvu que son refus soit dicté par des motifs sérieux (protection du public contre les abus de ces sortes d'opérations financières), son droit de ne pas accorder l'autorisation dans tel ou tel cas concret subsiste. Or, en ju-

geant dangereuse pour le public à ressources modestes, la vente à tempérament des obligations à primes de la société recourante (vente qui comporte tous les inconvénients inhérents à ce système), le Conseil d'Etat a fait un usage rationnel de la compétence que le législateur lui a conférée (au sujet des dangers de la vente à tempérament, v. BLUMENSTEIN, op. cit. p. 28 dernier alinéa et p. 65 litt. *d*). Cette considération d'ordre général vient encore renforcer celle tirée directement du texte de l'art. 3 al. 2 de la loi vaudoise. Par conséquent, il ne saurait être question de taxer d'arbitraire ni de contraire à l'art. 31 Const. féd. la défense faite à la recourante de placer dans le canton de Vaud son emprunt, en tant qu'il s'agit d'obligations avec libération par versements échelonnés.

La recourante ne peut pas non plus se plaindre d'une inégalité de traitement. La liste des nombreux emprunts à primes et valeurs à lots qui ont bénéficié d'une autorisation dans le canton de Vaud témoigne, à la vérité, d'un régime jusqu'ici très libéral, mais rien n'empêche le gouvernement cantonal de se montrer désormais plus sévère. La recourante est du reste dans l'impossibilité d'établir que, durant ces dernières années, des entreprises financières se présentant dans les mêmes conditions qu'elle aient été favorisées d'une autorisation. Le seul prospectus qui soit joint au recours est celui de l'emprunt de 1917 du Crédit foncier de France. Or, ces obligations ne figurent précisément pas dans la liste des valeurs dont la vente est autorisée dans le canton de Vaud. Au surplus, certaines conditions de cette émission diffèrent sensiblement de celles de l'emprunt de la recourante ; elles sont plus favorables au débiteur.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est écarté dans le sens des considérants ci-dessus.