

6. Arrêt du 5 février 1915

dans la cause **Siegfried et Roth de Markus** contre **Vaud**.

Liberté du commerce et de l'industrie : inconstitutionnalité d'une mesure restreignant pour des motifs d'ordre économique le nombre des représentations cinématographiques. Censure des films : mesures ordonnées par l'autorité militaire fédérale et exécutées par l'autorité cantonale ; incompétence du Tribunal fédéral.

A. — P. Siegfried est directeur du Cinéma-Palace et A. Roth de Markus est directeur du Théâtre Lumen, tous deux à Lausanne. En date du 2 août 1914, la Municipalité de Lausanne a ordonné la fermeture de tous les cinémas. Le 14 septembre 1914, A. Roth de Markus a demandé à la Municipalité de lever cette interdiction ; il ajoutait : « Je suis disposé, pour le moment, à ne jouer que trois jours par semaine, soit le vendredi, samedi et dimanche. »

La Municipalité a informé le 17 octobre 1914 les recourants des décisions suivantes prises par elle les 6/7 octobre et approuvées par le Conseil d'Etat le 13 octobre :

« Nous avons l'avantage de porter à votre connaissance » qu'avec l'approbation du Conseil d'Etat la Municipalité » a décidé d'autoriser la réouverture des cinématographes » de notre ville aux conditions suivantes :

» ... 2^o seront en particulier interdits les films et les » affiches reproduisant des scènes criminelles, sensationnelles, militaires ou toute scène dont le caractère pourrait porter atteinte à la neutralité de la Suisse, constituer » des allusions aux faits de la guerre actuelle ou provoquer » des manifestations quelconques ;

» 3^o le nombre des représentations est limité à trois » par semaine, les spectacles devant avoir lieu en soirée, » sauf une matinée. »

Les recourants ont fait diverses démarches auprès de la Municipalité pour faire lever les restrictions apportées à l'exploitation de leurs établissements tant en ce qui

concerne le nombre des représentations que la composition des programmes.

Le 3 décembre 1914 la Direction de Police les a informés que la Municipalité avait décidé de maintenir purement et simplement sa décision du 6 octobre, « vu (notamment) la décision du 11 novembre de la Direction du service territorial à Berne, invitant les autorités à surveiller attentivement les programmes des cinématographes et à interdire toutes représentations relatives à la guerre qui pourraient être qualifiées de sensationnelles » et « vu l'impossibilité qu'il y a d'établir la limite de ce qui est sensationnel et de ce qui ne l'est pas et, d'autre part, le fait que des manifestations regrettables peuvent être provoquées d'un moment à l'autre par la représentation de films de guerre, même anodins. »

Le 7 décembre 1914 la Direction de Police a demandé au Commandant du service territorial à Lausanne si la censure relativement au stationnement des troupes était supprimée et si le service territorial verrait un inconvénient à ce que les cinémas soient autorisés à représenter des films militaires suisses. En réponse le Commandant territorial 1 a transmis à la Direction de Police la lettre suivante de la Direction du service territorial à Berne en date du 12 décembre « : Les demandes d'autoriser des représentations cinématographiques se rapportant à notre armée doivent être écartées, d'autant plus que la prise de films a été directement interdite par l'armée et que, si de tels films existent, c'est qu'ils ont été pris par contrebande. »

B. — P. Siegfried et A. Roth de Markus ont formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public contre les décisions sus-indiquées de la Municipalité et du Conseil d'Etat et en demandent l'annulation en tant qu'elles limitent à trois par semaine le nombre des représentations et qu'elles interdisent d'une façon générale et sans distinction « les films et affiches représentant des scènes... militaires ou toute scène dont le caractère

pourrait... constituer des allusions aux faits de la guerre actuelle. »

Les recourants invoquent les art. 4 et 31 Const. féd. et argumentent en résumé comme suit :

En ce qui concerne la limitation du nombre des représentations, ils se réfèrent à l'arrêt Held du 19 novembre 1914 par lequel le Tribunal fédéral a déclaré inconstitutionnelles des mesures semblables motivées par des considérations économiques; ils offrent en outre de prouver qu'elles ont pour conséquence de les obliger à travailler à perte.

Quant à la surveillance des programmes et des affiches, sans contester la constitutionnalité de la censure, ils soutiennent qu'aucune considération sérieuse d'ordre public ne justifie la prohibition absolue de toutes scènes militaires ou pouvant contenir des allusions aux faits de la guerre. Le véritable but de cette prohibition est un but économique, à savoir la suppression d'une occasion de dépense pour le public et l'appauvrissement, sinon la ruine, des entreprises cinématographiques.

Enfin, les recourants estiment que les restrictions apportées dans le canton de Vaud à l'exercice de leur industrie sont contraires à l'art. 4 Const. féd., d'une part, parce que dans les autres cantons suisses les cinématographes jouent toute la semaine et donnent des films militaires, d'autre part, parce que les dispositions du 6/7 octobre sont particulières aux cinématographes et ne s'appliquent pas aux autres spectacles publics.

Le Conseil d'Etat et la Municipalité de Lausanne ont conclu au rejet du recours.

Statuant sur ces faits et considérant
en droit :

En ce qui concerne le premier point visé par le recours, il suffit de se référer à la décision rendue le 19 novembre 1914 par le Tribunal fédéral dans l'affaire Held contre Neuchâtel*. Cet arrêt pose en principe que la liberté du

* RO 40 I, N° 56.

commerce et de l'industrie ne saurait être restreinte pour des motifs d'ordre purement économique et que notamment le souci d'éviter à la population une occasion de dépenses n'autorise pas la fermeture d'un établissement de spectacles cinématographiques. En application du même principe, la mesure critiquée en l'espèce doit être déclarée inconstitutionnelle, car en limitant à trois par semaine le nombre des représentations des cinématographes, l'autorité lausannoise a eu pour seul but d'empêcher le public de se livrer à des dépenses qu'elle estime exagérées. C'est en vain qu'on objecterait que les recourants eux-mêmes n'ont demandé à jouer que trois jours par semaine; si en septembre 1914 ils n'ont sollicité que cette autorisation restreinte, ils ont ajouté que c'était « pour le moment » seulement qu'ils étaient disposés à limiter ainsi le nombre de leurs représentations et dans la suite ils ont demandé le rétablissement complet du régime auquel ils étaient soumis avant la guerre.

D'autre part, le Tribunal fédéral n'a pas à rechercher si les autres dispositions de police prises à l'égard des cinématographes et concernant par exemple l'heure des spectacles, l'interdiction des spectacles à certains jours (Noël, etc.), sont, comme l'affirme l'autorité cantonale dans sa réponse au recours, compatibles avec le principe de l'art. 31 Const. féd. En effet, les recourants n'ont formulé aucunes critiques contre ces mesures de police — qui d'ailleurs ne paraissent pas s'inspirer de considérations d'ordre économique et qui ne peuvent par conséquent être assimilées à celle qui fait l'objet du présent recours.

2. — Les recourants se plaignent en outre des règles édictées au sujet de la composition des programmes et soutiennent que l'interdiction de donner « des films reproduisant des scènes militaires ou toute scène dont le caractère pourrait constituer des allusions aux faits de la guerre » est inconstitutionnelle. S'il s'agissait là de mesures prises de leur propre chef par les autorités vaudaises, le Tribunal fédéral serait évidemment compétent

pour statuer sur ce grief : il aurait à rechercher si une prohibition aussi absolue se justifie ou si au contraire par sa rigueur excessive elle sort du cadre des restrictions qui peuvent légitimement être apportées au libre exercice de l'industrie des recourants. Mais, dans le cas particulier, les décisions cantonales contre lesquelles le recours est dirigé sont de simples mesures d'exécution de décisions fédérales et à ce titre elles échappent au pouvoir de contrôle du Tribunal fédéral (OJF art. 178 ch. 1). Tout d'abord l'interdiction des films militaires suisses constitue une application de la règle générale posée par l'ordonnance du Conseil fédéral du 10 août 1914 qui interdit « de publier ou de reproduire l'image de militaires, ainsi que d'établissements ou installations militaires » et il résulte de la lettre du 12 décembre 1914 de la Direction du service territorial que l'autorité militaire fédérale envisage bien cette interdiction comme frappant tous les films qui se rapportent à l'armée suisse ; la Municipalité de Lausanne n'a donc fait que se conformer à une décision fédérale dont il n'appartient pas au Tribunal fédéral de discuter la constitutionnalité ou l'opportunité. En ce qui concerne les autres films se rapportant à la guerre, la situation est quelque peu différente, en ce sens que c'est la Municipalité qui paraît avoir pris l'initiative d'en interdire la représentation, sans qu'elle eût été requise de le faire par le pouvoir fédéral ; mais elle s'est trouvée prévenir simplement les intentions de l'autorité militaire, puisque, peu après la décision municipale, le 11 novembre, la Direction du service territorial à Berne a donné l'ordre aux Commandants territoriaux d'inviter les autorités cantonales « à interdire toutes représentations relatives à la guerre qui pourraient être qualifiées de sensationnelles ». Cette décision fédérale couvre ainsi la décision prise antérieurement par la Municipalité de Lausanne ; aussi bien celle-ci a-t-elle, en date du 3 décembre, expressément invoqué les instructions reçues du service territorial pour justifier le maintien de l'arrêté du 6 octobre qui prend dès

lors, lui aussi, le caractère d'une mesure d'exécution de la décision fédérale. Les termes dans lesquels sont conçues l'interdiction émanant de la Municipalité et l'interdiction émanant du service territorial ne sont, il est vrai, pas identiques, et l'on pourrait se demander si l'autorité lausannoise n'est pas allée au delà de ce qu'entendait prescrire l'autorité militaire. Cependant ce n'est pas au Tribunal fédéral à trancher cette question, car pour pouvoir le faire il devrait interpréter la décision du service territorial — laquelle ne lui est pas soumise. Il ne peut donc dire si en interdisant « toute scène dont le caractère pourrait constituer des allusions aux faits de la guerre actuelle » la Municipalité a aggravé la mesure prise par l'autorité militaire et qui vise « toutes représentations relatives à la guerre qui pourraient être qualifiées de sensationnelles ». Sans doute, au cas où une représentation déclarée non sensationnelle par l'autorité militaire serait cependant interdite par les autorités vaudoises, on se trouverait alors en présence d'une décision purement cantonale qui serait susceptible d'être portée par la voie du recours de droit public devant le Tribunal fédéral. De même, s'il s'élevait un conflit de compétence entre les autorités cantonales et fédérales le Tribunal fédéral serait compétent pour le trancher : Mais aucun de ces deux cas n'étant réalisé en l'espèce, le recours contre la censure organisée conformément aux instructions du pouvoir fédéral est irrecevable.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

En tant qu'il est dirigé contre la limitation du nombre des représentations, le recours est admis :

Pour le surplus, il n'est pas entré en matière sur le recours.