

A. STAATSRECHTLICHE ENTSCHEIDUNGEN

ARRÊTS DE DROIT PUBLIC

Erster Abschnitt. — Première section.

Bundesverfassung. — Constitution fédérale.

I. Verletzung der Gleichheit vor dem Gesetze
und materielle Rechtsverweigerung.

Violation de l'égalité devant la loi et déni
de justice quant au fond (décisions arbitraires).

1. Arrêt du 27 février 1913 *dans la cause*
Compagnie du chemin de fer de Viège à Zermatt
contre Valais.

Impôt cantonal basé sur le « bénéfice normal présumé » d'une industrie. Interprétation du mot « bénéfice ». Synonyme de « bénéfice net ». Constitue un **déni de justice** le fait de lui attribuer le sens de « bénéfice brut » ou de « bénéfice d'exploitation ». Calcul du bénéfice net : il n'est pas arbitraire de le calculer sans tenir compte des impôts payés ou à payer.

Le fisc valaisan a réclamé à la Compagnie du Viège-Zermatt, à titre d'impôt industriel cantonal 10 000 fr. pour 1910 et 12 000 fr. pour 1911. La Compagnie a recouru au Conseil d'Etat. La loi valaisanne portant qu'en cas de recours le contribuable doit acquitter l'impôt réclamé, sauf rembourse-

ment s'il y a lieu, la Compagnie a payé les sommes susmentionnées de 10 000 fr. et de 12 000 fr. Devant le Conseil d'Etat, elle a conclu à ce qu'il plaise à celui-ci prononcer :

que la taxe industrielle due par la Compagnie ne doit pas dépasser le 4 % du bénéfice annuel effectivement réalisé par elle et constaté par ses comptes ;

que par conséquent la taxe industrielle due pour 1910 ne devait s'élever qu'à 7954 fr., et que celle pour 1911 sera fixée sur la base du bénéfice effectif constaté par les comptes.

Par arrêté du 22 octobre 1912 le Conseil d'Etat du Valais a écarté le recours. La Compagnie a formé auprès du Tribunal fédéral un recours pour déni de justice contre cet arrêté, en concluant à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral, prononcer :

1. Que l'impôt sur l'industrie dû par elle à l'Etat du Valais pour l'exercice de 1910 ne doit pas s'élever à une somme supérieure à 7954 fr., en sorte que, comme elle a payé au préalable la somme de 10 000 fr., l'Etat du Valais est son débiteur et doit lui rembourser immédiatement celle de 2146 fr. qu'elle a payée de trop, avec les intérêts au 5 % dès la date du paiement des 10 000 fr.

2. Que le dit impôt ne doit pas s'élever, pour l'exercice de 1911, à une somme supérieure à 10 000 fr., en sorte que, comme elle a payé au préalable la somme de 12 000 fr., l'Etat du Valais est son débiteur et doit lui rembourser immédiatement celle de 2000 fr. qu'elle a payée de trop, avec les intérêts au 5 % dès la date du paiement des 12 000 fr.

3. Que l'arrêté du Conseil d'Etat du canton du Valais du 22 octobre 1912, écartant son recours du 16 février 1912, est annulé en tout ce qu'il a de contraire aux deux conclusions sus-énoncées.

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

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — La loi valaisanne des finances du 10 novembre 1903 institue les impôts suivants :

a) un impôt sur la fortune auquel sont soumis les immeubles situés dans le canton et les créances, actions, obligations et autres valeurs appréciables ;

b) un impôt sur le revenu auquel sont soumis les rentes, pensions, traitements, honoraires et salaires et les revenus des immeubles situés hors du canton, étant réservé que dans aucun cas cet impôt ne peut frapper le produit d'un immeuble ou d'un capital déjà soumis à l'impôt dans le canton ;

c) enfin un impôt sur « l'exercice de toute industrie et de tout commerce » réglementé comme suit par les art. 25 et ss. de la loi : Il est prévu pour chaque profession, commerce et industrie un certain nombre de classes à chacune desquelles correspond un chiffre d'impôt fixe ; par exemple, pour les chemins de fer il y a 6 classes frappées respectivement d'un impôt de 500, 1000, 2000, 3000, 5000 et 10 000 francs. L'art. 25, après avoir disposé que l'impôt « est établi généralement sous forme de patente » et qu'il se perçoit conformément au tableau de classification, porte :

« L'application des classes de cette échelle se fait, pour » chaque cas, en tenant compte de l'importance du capital » industriel et d'établissement, du chiffre des affaires, ainsi » que du bénéfice normal présumé.

» La taxe appliquée ne doit pas dépasser le 4 % de ce bénéfice. »

Enfin, l'art. 27 dispose :

« Sans pouvoir rester en dessous du minimum du tableau » des taxes industrielles, minimum qui comprend aussi le » droit de patente, le Conseil d'Etat aura toutefois à appli- » quer, suivant les circonstances, des taxes intermédiaires ou » supérieures à celles fixées. »

2. — La loi attribue ainsi au « bénéfice normal présumé » un double rôle : d'une part il constitue l'un des éléments dont le fisc doit tenir compte pour déterminer la classe dans laquelle rentre l'industrie imposée et, d'autre part, il sert à fixer le maximum de l'impôt qui peut être prélevé, en ce sens que ce dernier ne peut dépasser le 4 % du bénéfice.

Dans le cas particulier, le Conseil d'Etat admet avec la

recourante que, les résultats de l'activité de la Compagnie du Viège-Zermatt étant connus pas ses comptes dont l'exactitude n'est pas contestée, il n'y a pas lieu de recourir à des présomptions pour fixer le chiffre de son bénéfice. Par contre, les parties sont en désaccord sur l'interprétation soit du mot « normal », soit du mot « bénéfice ».

Le Conseil d'Etat entend le mot « normal » en ce sens que pour déterminer la quotité de l'impôt dû pour un exercice annuel, le fisc doit prendre en considération non pas seulement le bénéfice réalisé pendant cet exercice, mais bien le bénéfice *moyen* réalisé par l'industrie en question ; c'est ainsi qu'en l'espèce il a pris pour base de ses calculs la moyenne des bénéfices annuels réalisés par le Viège-Zermatt de 1906 à 1911. Cette interprétation ne peut certainement pas être taxée d'arbitraire ; elle ne fait pas violence au texte de l'art. 25 et elle trouve un point d'appui solide dans les documents des travaux préparatoires de la loi, le rapporteur de la Commission chargée de son élaboration ayant précisé que « le bénéfice doit se calculer sur la moyenne de plusieurs années et non, sauf dans des cas exceptionnels, sur un ou deux ans seulement. » C'est en vain que la recourante objecte que, d'après l'art. 43 de la loi, les contributions sont prescrites dans le terme de deux ans ; cette disposition ne s'oppose évidemment pas à ce que, sans réclamer un impôt pour un exercice antérieur de plus de deux ans, le fisc tienne compte des résultats de cet exercice afin d'établir la moyenne servant de base à la perception de l'impôt pour les deux dernières années pour lesquelles la prescription n'est pas encore acquise. Quant à l'étendue de la période de 6 ans que le Conseil d'Etat a prise pour base de ses calculs, la recourante ne prétend même pas qu'elle ait été arbitrairement choisie et elle n'a pas formé de conclusions subsidiaires tendant à ce que la moyenne de ses bénéfices soit calculée d'après un nombre d'années plus considérable ou au contraire plus restreint.

3. — La contestation existant entre parties porte essentiellement sur la signification qui doit être attribuée au mot

« bénéfice » que la loi emploie sans en donner la définition. La recourante soutient qu'on ne peut sans arbitraire l'entendre autrement que dans le sens de bénéfice *net* ; le Conseil d'Etat, au contraire, considère comme bénéfice au sens de la loi l'excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses d'exploitation. En d'autres termes, le Conseil d'Etat s'entient au solde actif que présente le compte d'exploitation, tandis que la recourante, pour calculer son bénéfice imposable, déduit de ce solde actif les intérêts à payer sur le capital obligations et les sommes consacrées aux amortissements.

Il n'est pas douteux que, dans son acception ordinaire, le mot « bénéfice » éveille l'idée d'un profit, d'une augmentation de fortune. On distingue, il est vrai, entre le bénéfice net — c'est-à-dire celui qui demeure, une fois tous les frais déduits — et le bénéfice brut — c'est-à-dire celui qui est calculé sans déduction de frais. Mais cette dernière expression, d'ailleurs fort peu usitée, implique une *contradictio in adjecto*, puisque tant que les frais n'ont pas été déduits, il n'est pas possible de savoir s'il y a un reliquat actif, c'est-à-dire un bénéfice ; dans le langage courant on parle donc plus volontiers et plus justement de « recettes brutes » que de « bénéfice brut ». A tout le moins, pour modifier aussi profondément la signification normale du mot bénéfice, l'adjonction du mot « brut » ou d'une expression équivalente est-elle indispensable. Employé seul, « bénéfice » est synonyme de « bénéfice net ». Sans doute, au lieu de considérer le résultat final de l'exercice d'une activité commerciale et industrielle, on peut aussi faire abstraction de certains des éléments de cette activité, n'en examiner qu'une partie déterminée et ne calculer que le profit résultant des éléments seuls pris en considération ; ainsi on peut faire abstraction du capital nécessaire pour l'exploitation d'une industrie, le supposer donné, admettre qu'il reste intact, négliger par conséquent les sommes représentant la location et l'usure de ce capital (intérêts passifs et amortissements) et se borner à rechercher quelles ont été *pour le surplus* les sommes encaissées

et les sommes dépensées par l'entreprise; si les recettes sont supérieures aux dépenses, on pourra à la rigueur dire qu'il y a bénéfice, mais à condition qu'il soit bien entendu qu'il s'agit d'un bénéfice tout théorique, qui ne se traduit pas nécessairement par un enrichissement de l'industrie considérée; on ne le désignera donc pas par « bénéfice » tout court, on choisira une appellation qui indique que l'on a fait abstraction de certains des éléments constitutifs de cette industrie. Par exemple, si les recettes d'exploitation d'une compagnie de chemin de fer sont supérieures à ses dépenses d'exploitation, mais sont insuffisantes pour assurer le service des intérêts de sa dette, au lieu de dire que son compte d'exploitation boucle par un excédent de recettes, on pourra dire qu'elle a réalisé un « bénéfice d'exploitation »; mais l'adjonction du mot « d'exploitation » est indispensable et personne ne songera à parler, à propos d'une telle compagnie, de « bénéfice » tout court.

Il résulte de ce qui précède que, dans le langage ordinaire, le mot « bénéfice » employé seul signifie « bénéfice net ». C'est aussi là son acception dans le langage juridique; si dans quelques articles (v. art. 629 et 630) le CO se sert de l'expression « bénéfice net » presque toujours il la remplace par celle de « bénéfice » qu'il considère comme équivalente (v. art. 533, 549, 556, 557, 596, 605, 616 ch. 10, 639, 680; cf., pour le droit français, art. 1832 CC et définition du mot bénéfice dans les *Pandectes françaises*). Et nulle part il ne l'emploie dans le sens de bénéfice brut ou de bénéfice d'exploitation.

Dès lors, en l'absence de toute disposition de la loi valaisanne précisant, comme le fait par exemple la loi prussienne d'impôt sur l'industrie (§ 22) le mode de calcul du bénéfice imposable, il y a lieu de présumer que par bénéfice, l'art. 25 entend le bénéfice net et non pas le bénéfice brut et encore moins le bénéfice d'exploitation, notion intermédiaire qui est usitée presque uniquement en matière de comptabilité des chemins de fer, tandis qu'il est manifeste que la notion du bénéfice de l'art. 25 doit être la même pour toutes les industries imposables.

L'interprétation qui vient d'être donnée est encore confirmée par le texte allemand de l'art. 25 qui rend « bénéfice » par « *Reingewinn* ». Il est vrai que c'est le texte français des lois valaisannes qui doit être considéré comme le texte original, mais le texte allemand n'en est pas moins une traduction officielle et peut à ce titre servir à en éclairer le sens. Or, le mot « *Reingewinn* » ne peut donner lieu à aucune équivoque; tout en le traduisant fidèlement, il précise encore le sens du mot « bénéfice » du texte français.

4. — Dans ces conditions, pour pouvoir échapper au reproche d'arbitraire, il faudrait que l'interprétation du Conseil d'Etat fût appuyée d'arguments de fond de nature à faire naître à tout le moins un doute sérieux sur l'exactitude de l'interprétation opposée qui grammaticalement est la seule correcte. Or, les éléments que fournit l'étude du contexte, du but et des travaux préparatoires de la loi, bien loin d'infirmar la thèse de la recourante, continuent à en établir le bien-fondé.

Tout d'abord, entendu dans le sens que lui attribue le Conseil d'Etat, le « bénéfice normal présumé » se confondrait plus ou moins avec les deux autres facteurs (importance du capital et chiffre des affaires) servant à l'application des classes de l'échelle d'impôt; comme eux il renseignerait plutôt sur l'importance de l'industrie que sur les ressources dont elle dispose; or il est à présumer que ce troisième facteur d'appréciation a sa valeur propre, qu'il ne fait pas double emploi avec les deux premiers et que, par conséquent, à leur différence, il se rapporte non au chiffre global mais au résultat effectif, net des affaires. En outre, on voit immédiatement la nécessité d'un tel régulateur pour une répartition équitable des impôts, puisque, sans lui, deux industriels, dont l'un ferait de bonnes affaires et dont l'autre travaillerait à perte, mais qui tous deux réaliseraient le même bénéfice brut ou le même bénéfice d'exploitation, se trouveraient, au point de vue de l'impôt, soumis à un traitement identique malgré la différence de leur situation économique. Le but de l'art. 25, al. 4 étant de limiter les

charges qui peuvent être imposées au contribuable, il est conforme à la pensée qui a inspiré cette disposition de tabler non sur le bénéfice d'exploitation, mais bien sur le bénéfice net qui seul donne la mesure des ressources effectives de l'industrie imposée.

C'est à tort que le Conseil d'Etat croit pouvoir invoquer en faveur de sa manière de voir les travaux d'élaboration de la loi; le passage qu'il cite du rapport de la commission est au contraire en opposition directe avec sa thèse; en effet, après avoir exposé que l'impôt foncier dû par l'agriculteur correspond environ au « 4 % de sa production, frais déduits, » — donc au 4 % de son bénéfice net, — le rapporteur ajoute qu'il se justifie « de soumettre l'industrie et le commerce... à un impôt sensiblement égal. » Cette égalité ne pourra être réalisée que si, pour l'industrie aussi, le 4 % est calculé sur son bénéfice net. A cela on ne peut objecter que l'agriculteur est frappé de l'impôt foncier sans considération des charges hypothécaires qui grèvent son immeuble; au contraire, la loi valaisanne du 24 novembre 1900 autorise la défalcation des dettes hypothécaires, pour autant du moins que les créances garanties par l'hypothèque sont soumises à l'impôt dans le canton; dans la règle, par conséquent, le revenu de l'agriculteur se trouve imposé déduction faite des intérêts passifs qui le grèvent; cette même déduction doit être accordée à l'industriel, puisque le législateur a voulu proportionner ses impôts à ceux de l'agriculteur.

Le Conseil d'Etat regarde le système proposé par la recourante comme inadmissible parce qu'il conduirait, dans certains cas, à exonérer de tous impôts une industrie cependant importante. Outre qu'il n'y a rien de particulièrement choquant à ce qu'une industrie dont les comptes soldent par un déficit ne soit pas astreinte à payer des impôts, on doit observer que l'exonération ne concernera que l'impôt industriel et que par contre, en tout état de cause, elle restera soumise à l'impôt sur la fortune. De même on ne peut attacher de valeur à l'argument tiré de l'al. 1 de l'art. 25 qui frappe de l'impôt industriel « l'exercice de toute industrie » : le Conseil

d'Etat expose que cette disposition risquerait d'être violée si l'on entend par bénéfice le bénéfice net; mais ce risque existe aussi avec l'interprétation du Conseil d'Etat puisqu'il peut arriver qu'une industrie ne réalise pas même de bénéfice d'exploitation. D'ailleurs, l'al. 1 de l'art. 25 peut fort bien être interprété en ce sens que l'exercice de toute industrie est soumis à l'impôt « dans la mesure et sous les réserves prescrites par les alinéas suivants. » Et, à supposer qu'il existe une contradiction entre la règle générale de l'alinéa 1 et la règle spéciale de l'alinéa 4, c'est évidemment en faveur de cette disposition spéciale qu'elle devrait être résolue. Enfin, même en adoptant l'interprétation de la recourante, la loi fournit un moyen de soumettre à l'impôt toute industrie; l'art. 27 disposant que l'impôt minimum « comprend aussi le droit de patente », on pourra satisfaire à la règle générale de l'art. 25 al. 1 en astreignant toute industrie, quels que soient ses bénéfices, au paiement de cette patente, c'est-à-dire de l'impôt minimum.

Quant à la pratique constante qu'invoque le Conseil d'Etat, elle ne résulte que d'une décision, qu'il reproduit, dans une affaire de Martigny-Châtelard et d'une décision qu'il cite sans en indiquer le contenu, dans une affaire de la Société des Hôtels de Zinal; mais surtout, elle ne saurait prévaloir contre un texte précis dont elle implique la violation. En ce qui concerne enfin l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné par le Conseil d'Etat (RO 36 II p. 210 et ss.), il se rapporte à une espèce toute différente: le Tribunal fédéral s'est borné à examiner la question de savoir s'il était compatible avec la notion du « Reingewinn » de calculer le bénéfice réalisé pendant un exercice sans en déduire les pertes subies pendant un exercice antérieur; cette question est sans analogie avec celle qui fait l'objet du présent recours et la solution affirmative que le Tribunal fédéral lui a donnée ne peut être invoquée à l'appui de l'arrêté attaqué.

L'interprétation défendue par le Conseil d'Etat ne peut ainsi s'appuyer sur aucun argument de texte ou de fond; elle s'inspire de motifs purement fiscaux et implique la mécon-

naissance du seul sens dont la loi soit susceptible : elle doit par conséquent être considérée comme arbitraire.

5. — Ce qui vient d'être dit ne préjuge pas la question de savoir si le bénéfice net doit nécessairement être calculé une fois les impôts déduits ou si au contraire il est admissible que, dans le calcul de ce bénéfice, on fasse abstraction des impôts dus ou déjà payés. Sur ce point, il suffit de se référer à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral qui a toujours admis que pour déterminer le montant du revenu net, le fisc peut sans arbitraire envisager la situation telle qu'elle existe *avant* le paiement de tous impôts et faire par conséquent abstraction de ceux-ci (v. RO 32 I p. 310 et les arrêts qui y sont cités ; v. en dernier lieu, arrêt du 8 novembre 1912, Société électrique de Bulle contre Fribourg).

6. — En résumé, la taxe ne doit pas dépasser le 4 % du bénéfice *net* ; la Compagnie a dès lors le droit de déduire de son bénéfice d'exploitation les sommes consacrées au service de sa dette et aux amortissements ; par contre, elle ne peut en déduire les impôts perçus et le calcul du bénéfice peut se faire sur une moyenne de plusieurs années. Si l'on adopte ces bases de calcul, on voit que pendant les six dernières années le bénéfice net de la Compagnie s'est élevé à 1 550 000 fr., que les impôts pendant la même période ont atteint 114 000 fr., qu'ainsi le bénéfice annuel moyen est de 227 300 fr. (1 664 000 : 4) et que par conséquent la taxe ne peut dépasser 11 092 fr. (4 % de 277 300). L'impôt réclamé pour 1910 (fr. 10 000), n'excède pas cette somme ; par contre, celui réclamé pour 1911 la dépasse de 908 fr. En tant que l'arrêté a admis qu'il pouvait s'élever à 12 000 fr., il doit donc être annulé comme impliquant un déni de justice. Le Tribunal fédéral, comme Cour de droit public, n'est cependant pas compétent pour condamner directement l'Etat du Valais, conformément aux conclusions du recours, à restituer la somme de 908 fr. payée en trop, ni pour mettre à sa charge le paiement d'intérêts sur ce montant.

7. — Il reste à rechercher si à un autre point de vue encore l'arrêté attaqué implique un déni de justice. La

recourante prétend qu'en tout état de cause elle ne peut être astreinte à payer un impôt supérieur à 10 000 fr., cette somme représentant le maximum de la classe la plus élevée prévue par la loi pour les impôts auxquels sont soumises les entreprises de chemin de fer ; il est vrai que l'art. 27 de la loi donne expressément au Conseil d'Etat le droit « d'appliquer, suivant les circonstances, des taxes supérieures à celles fixées » par le tableau ; le Conseil d'Etat ne peut donc être accusé d'avoir violé arbitrairement la loi ; mais la Compagnie du Viège-Zermatt soutient que cette disposition de l'art. 27 est elle-même contraire au principe de l'art. 4 Const. féd. et qu'il ne saurait par conséquent lui en être fait application.

On doit reconnaître avec la recourante que les garanties que la loi valaisanne semble à première vue donner aux contribuables en précisant dans un tableau le chiffre des impôts qui peuvent être exigés sont sérieusement compromises par la faculté qu'elle accorde au Conseil d'Etat de dépasser les chiffres de ce tableau. Si cette faculté était illimitée, elle constituerait la négation même des principes qui doivent être à la base de tout système d'impôt, puisqu'elle livrerait le contribuable au bon plaisir des autorités fiscales ; elle serait dès lors certainement inadmissible. Mais on doit observer, d'une part, que le législateur n'a manifestement entendu accorder au Conseil d'Etat un droit aussi exorbitant que dans les cas exceptionnels, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'industries très considérables dont l'importance justifie une dérogation au droit commun ; or il est clair que dans le canton du Valais la Compagnie du Viège-Zermatt peut passer pour une entreprise exceptionnellement importante. Mais surtout la disposition de l'art. 27 trouve sa limite et son correctif nécessaire dans celle de l'art. 25 al. 4 qui, *en aucun cas*, ne permet de prélever un impôt supérieur au 4 % du bénéfice net ; grâce à cette disposition, il n'est pas à craindre que le Conseil d'Etat fasse usage de la faculté que lui laisse l'art. 27 pour exiger des impôts disproportionnés aux ressources du contribuable. Cette fonction régulatrice que remplit l'art. 25 al. 4 constitue d'ailleurs une raison de plus pour qu'on doive

déclarer inadmissible une interprétation qui — comme celle du Conseil d'Etat condamnée ci-dessus — serait de nature à l'énerver et à rendre illusoire la garantie indispensable qu'elle institue. Etant donné cette garantie, on peut donc regarder comme compatible avec l'art. 4 Const. féd. le droit réservé au Conseil d'Etat par l'art. 27 et l'usage qu'il en a fait en l'espèce en appliquant à la recourante une taxe supérieure à 10 000 fr.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est partiellement admis et la décision du Conseil d'Etat du canton du Valais est annulée dans le sens des motifs.

II. Handels- und Gewerbefreiheit. — Liberté du commerce et de l'industrie.

2. Urteil vom 19. März 1913

in Sachen Speck und Hipleh-Walt gegen Zürich.

Art. 31 litt. e BV. Zulässigkeit einer polizeilichen Verfügung, nach der Kinder zu den gewöhnlichen Kinematographenvorstellungen auch nicht in Begleitung von Erwachsenen zugelassen werden dürfen, sondern nur zu behördlich gestatteten Kindervorstellungen.

Das Bundesgericht hat,

da sich ergeben:

A. — Nach § 8 litt. f des zürcherischen Gesetzes betr. den Markt- und Hausierverkehr vom 17. Juni 1894 fällt unter den Begriff des patentpflichtigen Hausierverkehrs, d. h. derjenigen Gewerbe, zu deren Ausübung nach § 7 eine Bewilligung (Patent) der kantonalen Justiz- und Polizeidirektion erforderlich ist, u. a. auch: „die Produktion von Schaustellungen, gewerblichen und künstlerischen Leistungen, bei denen ein höheres wissenschaftliches

oder Kunstinteresse nicht obwaltet (Menagerien, Panoramas, Bildergalerien, Karussells, Schauspieler, Sänger, Musikanten, Kunstreiter, Seiltänzer, Taschenspieler usw.).“ § 17 ebenda schließt vom Hausierverkehr aus: „die Produktion von Schaustellungen und Leistungen, welche an sich interesse- und wertlos sind, oder das sittliche Gefühl verletzen,“ und §§ 9 und 16 bestimmen, daß das Patent zu verweigern oder zu entziehen sei, wenn sich der Bewerber wiederholt oder in schwerer Weise gegen das vorliegende Gesetz vergangen habe oder die Voraussetzungen für die Erwerbung nicht mehr vorhanden seien. Ferner erklärt § 2 der vom Regierungsrat am 22. Juni 1894 erlassenen Vollziehungsverordnung zum Gesetz allgemein, daß ein Patent für solche Gewerbe nicht erteilt werden dürfe, deren Ausübung in sittlicher Beziehung Anstoß erzeuge.

Nach ständiger Praxis der zürcherischen Behörden finden diese Bestimmungen auch Anwendung auf die sogen. Kinematographentheater.

B. — Am 20. August 1912 erließ die zürcherische Justiz- und Polizeidirektion nachstehende Verfügung:

„Das Patentbureau wird angewiesen, den Kinematographenbesitzern bei der Patentbewerbung zu eröffnen, daß Kinder zu den gewöhnlichen Kinematographenvorstellungen auch nicht im Begleit von Erwachsenen zugelassen werden dürfen, sondern nur zu behördlich gestatteten Kindervorstellungen, ferner diese Auflage unter den Bemerkungen im Gewerbepatent schriftlich einzutragen.“

Über diese Verfügung beschwerten sich zwei der betroffenen Kinematographenbesitzer, Joh. Speck und Hipleh-Walt in Zürich beim Regierungsrat. Dieser wies jedoch ihren Rekurs am 21. November 1912 mit der Begründung ab: die angefochtene Maßregel beruhe auf zwingenden Rücksichten des öffentlichen Wohls und charakterisiere sich als zulässige Verfügung über Ausübung von Handel und Gewerbe i. S. von Art. 31 litt. e BV. Daß darin ein gewisser Eingriff in die Elternrechte liege, sei richtig: auch er sei indessen durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt.

C. — Gegen den Entscheid des Regierungsrates haben Joh. Speck und Hipleh-Walt den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, es sei derselbe und damit