Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 218/2007 /viz

Arrêt du 9 octobre 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Wurzburger, Müller, Yersin et Karlen.
Greffière: Mme Mabillard.

Parties
1. Philip Blackledge,
2. Philip Stephen Blackledge,
3. Philippe Monnier,
4. Prestigimmob SA, c/o Emile Kohli, administrateur,
5. Jean-Marie Polla,
6. Andrew et Catherine Skinn,
recourants,
tous représentés par Me Christophe Piguet, avocat,

contre

Département de l'économie du canton de Vaud, Secrétariat général, rue Caroline 11, 1014 Lausanne,
Cour constitutionnelle du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,
Conseil d'Etat du canton de Vaud,
Château cantonal, place du Château 4, 1014 Lausanne.

Objet
Répartition du contingent 2007 des logements de vacances susceptibles d'être vendus à des personnes à l'étranger,

recours en matière de droit public contre l'arrêt
de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud
du 10 avril 2007.

Faits :
A.
Dans le canton de Vaud, la vente de logements de vacances à des personnes à l'étranger est limitée par un contingent annuel de cent-soixante unités (annexe 1 de l'ordonnance fédérale du 1er octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [OAIE; RS 211.412.411]). Le Département cantonal de l'économie du canton de Vaud (ci-après: le Département cantonal) décide chaque année de la répartition régionale des unités du contingent, lequel est ensuite géré par la section II de la Commission foncière (cf. art. 5 de la loi vaudoise du 19 novembre 1986 d'application de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [LFAIE; RS 211.412.41][ci-après: la loi vaudoise d'application de la LFAIE ou LV-LFAIE]).
Lors de la répartition du contingent annuel cantonal de l'année 2006, la commune de Gryon a reçu dix-sept unités. Par courrier du 8 novembre 2006, le Département cantonal a informé la commune précitée qu'elle subirait une forte diminution du contingent de 2007. Ceci s'expliquait notamment par une modification de la

facturation des taxes de séjour de la commune en 2004, qui avait provoqué pour cette période un poids touristique plus élevé que la réalité et lui avait ainsi valu dix-sept unités. Les chiffres pris en considération pour la nouvelle répartition, fondés sur les taxes de séjour 2005, montraient un retour à la normale et impliquaient une correction. Le contingent 2007 était ainsi réduit à six unités.
Le 10 novembre 2006, le Département cantonal a publié dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud l'avis suivant:
Vente de logements de vacances à des personnes à l'étranger
(loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, LFAIE; RS 211.412.41 et loi vaudoise d'application de la LFAIE du 19 novembre 1986, LVLFAIE; RSV 211.51).
[...]
Les unités supplémentaires accordées au Canton de Vaud grâce au fonds d'égalisation et le contingent 2007 sont répartis comme suit:

Unités
suppl. 2006
Contingent
2007
Nord vaudois (Yverdon-les-Bains, Bullet, Sainte-Croix)
0
7
Vallée de Joux (Le Chenit, Le Lieu, L'Abbaye)
0
2
Lavaux-Riviera (Chexbres, Chardonne, La Tour-de-Peilz, Vevey, Montreux, Veytaux)
14
40
Ollon (Ecovets, Chesières, Villars, Arveyes)
12
36
Leysin
5
15
Gryon
10
6
Ormont-Dessus
6
17
Ormont-Dessous
0
4
Pays-d'Enhaut (Château-d'Oex, Rougemont, Rossinière)
8
24
Autres communes (Avenches, Saint-Cergue, Bex dès 700 m, Corbeyrier, Villeneuve)
1
9
Total
56
160

Cette répartition est fondée sur l'importance touristique (taxe de séjour générale et part des résidences secondaires sur la taxe de séjour), sur le taux de logements vacants, sur la proportion des lits hôteliers par rapport

au nombre de résidences secondaires ainsi que, pour le contingent supplémentaire 2006, sur le nombre de dossiers déjà en attente.
Compte tenu du nombre d'unités supplémentaires 2006 moins élevé que prévu, en raison de la forte demande des autres cantons et des nombreuses requêtes déjà déposées, le contingent 2007 est en grande partie déjà attribué à ce jour.
[...]
B.
Par requête du 30 novembre 2006, la commune de Gryon ainsi que Betty Dewulf Relph (qui s'est ensuite retirée de la procédure), Philip Blackledge, Philip Stephen Blackledge, Michèle Erni, Philippe Monnier, Prestigimmob SA, Jean-Marie Polla, Andrew et Catherine Skinn ont saisi la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (ci-après: la Cour constitutionnelle). Ils lui ont demandé de prononcer que la "directive" publiée par le Département cantonal le 10 novembre 2006 était contraire au droit supérieur, en particulier à la Constitution fédérale, à la Constitution vaudoise et à la loi vaudoise d'application de la LFAIE et, par conséquent, de l'annuler.
Le 10 avril 2007, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête et confirmé la répartition du contingent annuel cantonal d'unités pour la vente de logements de vacances à des personnes à l'étranger pour l'année 2007. Elle a admis que l'exigence prévue par l'art. 5 al. 2 LVLFAIE, selon lequel le Département cantonal doit prendre l'avis d'une commission consultative désignée par le Conseil d'Etat, n'avait pas été strictement respectée. Elle a cependant considéré que le Département cantonal n'avait pas violé la disposition précitée dès lors que l'avis du "conseil du tourisme" prévu par la loi du 11 février 1970 sur le tourisme avait été requis. S'agissant des critères retenus par le Département cantonal, même s'ils ne correspondaient pas en tous points à ceux mentionnés dans la loi (cf. art. 5 al. 1 LVLFAIE), ils reposaient sur des motifs sérieux et objectifs, qui permettaient notamment de garantir une égalité de traitement entre les communes et régions touristiques du canton. Ils étaient dès lors admissibles et ne tombaient pas sous le coup de l'arbitraire. En outre, les griefs relatifs à la violation du principe de la confiance, de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la prohibition de l'arbitraire n'étaient pas fondés.
C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Philip Blackledge, Philip Stephen Blackledge, Philippe Monnier, Prestigimmob SA, Jean-Marie Polla ainsi que Andrew et Catherine Skinn demandent au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, de réformer l'arrêt rendu le 10 avril 2007 par la Cour constitutionnelle en ce sens que leur requête du 30 novembre 2006 est admise et que la répartition du contingent régional annuel 2007 est annulée, le dossier de la cause étant renvoyé au Département cantonal pour établir une nouvelle directive dans le sens des considérants. Ils concluent subsidiairement à l'annulation de l'arrêt litigieux, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour nouvel examen et nouvelle décision dans le sens des considérants, ou au Département cantonal pour l'établissement d'une nouvelle directive dans le sens des considérants. Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir établi les faits et appliqué le droit cantonal de façon arbitraire. Ils invoquent en particulier le principe de la légalité et font également valoir une violation de leur droit d'être entendus.
La Cour constitutionnelle a conclu au rejet du recours. Le Département cantonal a également conclu au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. Quant au Conseil d'Etat, il s'est référé aux détermination du Département cantonal.
Par ordonnance du 20 juin 2007, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif contenue dans le recours.
Le 10 septembre 2007, les recourants ont adressé à l'autorité de céans un courrier assorti d'une annexe.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Selon l'art. 82 lettre b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), le Tribunal fédéral connaît des recours contre les actes normatifs cantonaux. La notion d'acte normatif cantonal correspond à celle d'arrêté cantonal au sens de l'art. 84 al. 1 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (ci-après: OJ; Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale [ci-après: Message], FF 2001 p. 4000 ss, p. 4118). Elle comprend ainsi toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales ou communales, y compris dans une certaine mesure les ordonnances administratives qui ont des effets externes (ATF 122 I 44 consid. 2a p. 45).

1.2 En l'espèce, la directive litigieuse vise à répartir entre les différentes communes concernées les unités du contingent annuel d'autorisations portant sur l'acquisition par des étrangers de logements de vacances et d'appartements dans des apparthôtels. A première vue, elle ne semble pas constituer un arrêté de portée générale, faute de contenir des règles juridiques pouvant fonder, pour les citoyens, des droits ou des obligations. Elle s'apparente plutôt à une ordonnance administrative destinée à la Commission foncière chargée d'assurer une gestion équitable du contingent (sur la notion d'ordonnance administrative: ATF 128 I 167 consid. 4.2 et 4.3 p. 170 ss et les références). Du reste, le fait que la publication officielle de la répartition du contingent ne soit pas requise par la loi vaudoise d'application de la LFAIE et que l'autorité intimée ait qualifié cette répartition de "directive" tend à conforter cette appréciation. Or, d'après la jurisprudence applicable au recours de droit public, dont il n'y a pas lieu de s'écarter, une ordonnance administrative cantonale ne peut qu'exceptionnellement faire l'objet d'un contrôle abstrait, à savoir lorsqu'elle déploie des effets externes touchant au moins indirectement la position
juridique des administrés et que son application ne peut pas se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'individu concerné pourrait recourir de manière efficace (ATF 105 Ia 349 consid. 2a p. 351 ss; cf. aussi ATF 122 I 44 consid. 2a p. 45; 114 Ia 452 consid. 1a p. 455).
1.3 En l'occurrence, la répartition du contingent annuel a un effet indirect sur la position juridique des ressortissants étrangers susceptibles d'acquérir un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel et des propriétaires de ces immeubles souhaitant les vendre. En effet, leur chance d'obtenir une autorisation pour acheter, respectivement vendre, un logement de vacances dans un délai raisonnable dépend dans une très large mesure du nombre d'unités du contingent attribué à la commune dans laquelle se situe l'immeuble concerné. Par ailleurs, si un recours est ouvert contre les décisions portant sur l'octroi, respectivement le refus ou la révocation d'une autorisation ainsi que sur la constatation de non-assujettissement (cf. art. 9 et 14 LV-LFAIE en relation avec les art. 17 et 20 LFAIE), il n'existe par contre aucun moyen de droit lorsque, du fait de l'épuisement du contingent attribué à une commune donnée, les autorisations ne peuvent plus être délivrées pendant une certaine période. En effet, dans ces cas-là, l'autorité compétente ne rend pas de décision négative, ce qui prive les justiciables d'un contrôle concret de la répartition régionale du contingent.
Dans ces conditions, la voie du recours en matière de droit public est ouverte contre la directive contestée en application de l'art. 82 lettre b LTF.
1.4 En vertu de l'art. 89 al. 1 LTF, peut former un recours en matière de droit public quiconque est particulièrement atteint par l'acte normatif attaqué (lettre b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (lettre c). Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre un acte normatif cantonal, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 131 I 291 consid. 1.3 p. 296, 124 I 11 consid. 1b p. 13, 122 I 70 consid. 1b p. 73 et la jurisprudence citée). Il suffit en outre que l'intérêt digne de protection soit factuel, à la différence de ce qui prévalait sous l'empire de l'art. 88 OJ (cf. Message p. 4126/4127; Hans-Jörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Berne 2007, n°32 ad art. 89 LTF, p. 364; Bernard Corboz, Introduction à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, SJ 2006 II p. 319 ss, p. 352).
Dans le cas particulier, tous les recourants sont parties à des contrats de vente conditionnelle portant sur des objet immobiliers sis sur la commune de Gryon. La validité de ces contrats est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'acquérir en vertu de la LFAIE. Les recourants sont touchés personnellement par la directive litigieuse dès lors que celle-ci a ramené de dix-sept à six les unités du contingent attribuées à la commune de Gryon pour l'année 2007, ce qui réduit d'autant leur chance d'obtenir une autorisation sur la base de ce contingent. Partant, ils ont un intérêt digne de protection à contester la répartition du contingent cantonal 2007 qui les défavorise, à tout le moins virtuellement.
1.5 Pour le surplus, déposé en temps utile contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant un acte normatif cantonal, le présent recours est recevable au regard des art. 82 ss LTF.
2.
Déposé après l'échéance du délai de recours (art. 100 al. 1 LTF) et sans qu'un deuxième échange d'écritures n'ait été ordonné, le courrier des recourants du 10 septembre 2007 ainsi que son annexe ne peuvent être pris en considération. Au demeurant, aucun fait nouveau ni aucune preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

3.
Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif au droit constitutionnel; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment au principe découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (cf. ATF 129 I 12 consid. 3.2 p. 15; 128 I 327 consid. 3.1 p. 334/335 et les arrêts cités).
4.
Les recourants reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir méconnu leur droit d'être entendus en refusant d'examiner leur réquisition de mesures d'instruction du 27 février 2007, au motif qu'elle avait été déposée après la clôture de l'instruction. Ils font également grief à l'autorité intimée d'avoir violé l'art. 14 de la loi cantonale vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (ci-après: LJC/VD) en renonçant à organiser une "audience publique avec débats".
4.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'intéressé de faire administrer les preuves pertinentes, offertes en temps utile et selon les formes requises (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16, 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). L'autorité peut au demeurant mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 125 I 127 consid. 6c/cc p. 135, 417 consid. 7b p. 430 et les arrêts cités).
4.2 Dans le cas particulier, par ordonnance du 21 février 2007, le juge instructeur a transmis pour information aux recourants les observations finales du Département cantonal et leur a fait part de la clôture de l'instruction. Pour ce motif, l'écriture spontanée déposée par les intéressés le 27 février 2007, comprenant plusieurs réquisitions de preuves, leur a été retournée le 1er mars 2007.
4.2.1 C'est à tort que les recourants soutiennent que l'autorité intimée ne pouvait procéder à la clôture de l'instruction avant la fin des débats. D'une part, l'art. 12 LJC/VD, en relation avec les art. 44 al. 1 et 49 al. 1 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (ci-après LJPA/VD), précise que la procédure devant la Cour constitutionnelle est en principe écrite mais que le magistrat instructeur peut, d'office ou sur requête motivée, fixer des débats. Or, faute d'avoir déposé une requête dans ce sens, les recourants sont malvenus de faire grief à l'autorité intimée d'avoir violé leur droit d'être entendus en n'organisant pas de débats; en outre, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement par l'autorité (cf. ATF 122 II 464 consid. 4c p. 469). Au surplus, l'art. 14 LJC/VD, selon lequel la Cour constitutionnelle statue en principe en audience publique (délibérations publiques), mais peut néanmoins décider à l'unanimité de statuer par voie de circulation, ne confère pas aux intéressés un droit à des débats publics, en particulier à une audience de comparution personnelle (cf. ATF 128 I 288 consid. 2 p. 290 ss et les références). Il n'apparaît pas non plus, et
les recourants ne le démontrent pas, qu'en faisant usage de la possibilité prévue par la disposition précitée de statuer par voie de circulation, l'autorité intimée serait tombée dans l'arbitraire.
D'autre part, aucune disposition de la loi vaudoise sur la juridiction constitutionnelle, ni de la loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administrative, ne réglemente la clôture de l'instruction. Celle-ci est en principe ordonnée lorsque l'autorité s'estime prête à rendre sa décision en l'état du dossier. De manière générale, l'économie de la procédure commande de ne pas prolonger indéfiniment l'administration des preuves et, partant, de ne pas rouvrir l'instruction à chaque fois que l'une ou l'autre des parties annonce la découverte d'un moyen de preuve jugé par elle décisif, sauf à permettre la paralysie de la procédure par des manoeuvres abusives (cf. ATF 129 III 727 consid. 4.3.2 non publié); plus particulièrement, l'art. 15 al. 1 LJC prévoit que la Cour constitutionnelle doit rendre son arrêt dans les six mois qui suivent le dépôt de la requête. Ainsi, après avoir procédé à deux échanges d'écritures, le juge instructeur pouvait s'estimer suffisamment renseigné sur les faits de la cause; rien ne l'empêchait dès lors de clore la procédure probatoire, ce d'autant qu'aucune mesure d'instruction n'avait été requise par les parties.
4.2.2 Par ailleurs, il sied de relever que les mesures d'instruction sollicitées ne portaient pas sur un élément nouveau qui aurait été mentionné pour la première fois dans les observations finales du Département cantonal

du 19 février 2007. Il s'agissait en fait de la consultation, par le Département cantonal, de la commission du tourisme en lieu et place de la commission consultative prévue par la loi. Or, ce point ressortait déjà clairement de la réponse du Département cantonal du 22 décembre 2006 (p. 8/9 du mémoire de réponse). Les recourants auraient ainsi eu tout loisir de demander des preuves à ce sujet dans leurs observations complémentaires du 31 janvier 2007 déjà. Ils ne sauraient dès lors se prévaloir d'une violation de leur droit d'être entendus du fait que l'autorité intimée n'a pas donné suite à leurs réquisitions de preuves présentées tardivement.
Partant, le grief de la violation du droit d'être entendu doit être rejeté.
5.
Selon les recourants, la Cour constitutionnelle aurait établi arbitrairement les faits en considérant comme établi que le Département cantonal avait consulté le conseil du tourisme avant d'édicter la directive litigieuse, alors que ce fait avait simplement été allégué et qu'il était au demeurant contesté.
Comme il a été relevé au considérant précédent, cette contestation, intervenue après la clôture de l'instruction, était tardive, de sorte que l'autorité intimée n'avait pas de raison d'en tenir compte. Dès lors, la Cour constitutionnelle pouvait tenir pour exacte l'allégation du Département cantonal selon laquelle il avait préalablement consulté le conseil du tourisme. La question de la répartition du fardeau de la preuve ne se posait donc pas (cf. arrêt 4C.371/2005 du 2 mars 2006, SJ 2007 I p. 7, consid. 2.1). Il apparaît ainsi que l'autorité intimée a établi les faits de façon correcte et dans le respect des règles essentielles de procédure. Par conséquent, le Tribunal fédéral est lié par ceux-ci conformément à l'art. 105 al. 1 LTF.
6.
Sur le fond, les recourants se plaignent de ce que l'autorité intimée a violé le principe de la légalité, dans la mesure où elle n'a pas appliqué correctement l'art. 5 al. 1 et 2 LVLFAIE.
Sous réserve de sa signification particulière en droit pénal et en droit fiscal, le principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) n'est pas un droit constitutionnel individuel, mais un principe constitutionnel, dont la violation ne peut être invoquée séparément, mais seulement en relation avec la violation du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou d'un droit fondamental spécial (ATF 129 I 161 et les références). Partant, le présent grief n'a pas de portée propre par rapport aux griefs portant sur l'application arbitraire de l'art. 5 al. 1 et 2 LVLFAIE, lesquels seront examinés ci-après.
7.
Les recourants font tout d'abord valoir que l'arrêt attaqué consacre une interprétation arbitraire de l'art. 5 al. 2 LVLFAIE.
Le Tribunal fédéral revoit l'interprétation du droit cantonal sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 II 311 consid. 2.1 p. 315). Il ne s'écarte de la solution adoptée par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211).
7.1 D'après l'art. 5 al. 2 LVLFAIE, avant d'établir la répartition régionale du contingent, le Département cantonal doit prendre l'avis d'une commission consultative désignée par le Conseil d'Etat. A l'entrée en vigueur de la loi, une "commission consultative pour l'application de la LFAIE" avait été constituée à cet effet. Par décision du 2 décembre 1998, le Conseil d'Etat a toutefois renoncé à la reconduire, tant que la nécessité ne s'en ferait pas sentir. Cette commission n'ayant toujours pas été reconstituée à ce jour, le Département cantonal ne pouvait évidemment pas s'y référer; il s'est donc "tourné vers le conseil du tourisme", considérant que, par les compétences et la représentativité de ses membres, il pouvait être considéré comme équivalent à ladite commission.
7.2 Le texte de l'art. 5 al. 2 LVLFAIE ne précise pas quelle doit être la composition de la commission consultative. Le règlement du 17 février 1987 d'exécution de la LVLFAIE est muet à ce propos. Par ailleurs, les travaux préparatoires ne donnent pas plus d'indications sur la composition et le fonctionnement de cette commission: l'exposé des motifs relatif au projet de la LVLFAIE ne fait pas état de cette question (Bulletin du Grand Conseil [BGC]automne 1986, p. 354), laquelle n'a en outre fait l'objet d'aucune discussion lors des débats au Grand Conseil du canton de Vaud (BGC automne 1986, p. 361 ss et p. 518 ss et pour la modification du 5 novembre 1996, BGC novembre 1996, p. 4104 s).

De manière générale, la fonction des commissions consultatives est de conseiller les autorités de décision en leur communiquant les connaissances techniques ou spécifiques que celles-ci n'ont pas. Ces commissions, en principe indépendantes de l'administration, sont formées d'experts dans des domaines particuliers (cf. Pierre Moor, Droit administratif, volume II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2e éd., Berne 2002, p. 246; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle 1991, p. 566 s). Dans l'exposé des motifs relatif au projet de la LVLFAIE (BGC automne 1986, p. 354), le législateur a précisé que c'était l'importance économique qui justifiait la répartition régionale du contingent par le Département cantonal de l'économie. Ainsi, d'un point de vue téléologique et systématique, l'obligation de consulter une commission marque la volonté du législateur de répartir le contingent en tenant également compte d'un avis extérieur au Département, tel que celui de personnes ou entités représentant des intérêts plus spécifiques.
Au demeurant, le seul critère imposé par le droit fédéral à l'aune duquel la répartition interrégionale doit s'effectuer est le développement du tourisme (cf. art. 9 al 3 LFAIE; cf. Message du 28 mai 2003 concernant une modification de la LFAIE, FF p. 3900 ss, p. 3906 et 3911).
7.3 Comme la loi ne prévoit pas de commission ad hoc, et qu'en l'espèce le Conseil d'Etat n'a pas reconduit la commission consultative pour l'application de la LFAIE, rien n'empêche le Département cantonal de consulter un organe déjà constitué. Encore faut-il, pour respecter le sens et le but de l'art. 5 al. 2 LVLFAIE, que cet organe soit apte à remplir les fonctions de ladite commission.
La commission consultative pour l'application de la LFAIE comprenait un fonctionnaire en charge du tourisme, un membre de syndicat, le directeur de l'Office du tourisme vaudois et cinq préfets de régions touristiques. Le conseil du tourisme, également nommé par le Conseil d'Etat, est composé notamment de deux représentants de l'Etat, dont un spécialiste en matière financière choisi en dehors de l'administration, d'un représentant de l'Office du tourisme du canton de Vaud, de deux membres présentés par l'association vaudoise des hôteliers, d'un membre présenté par la société vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôteliers, par l'association vaudoise des terrains de camping et par la fédération vaudoise des associations de propriétaires de résidences secondaires (art. 2 du règlement du 28 octobre 1970 d'exécution de la loi sur le tourisme). Les tâches du conseil du tourisme sont, entre autres, de se déterminer sur toute question importante concernant le tourisme et de soumettre un préavis au Conseil d'Etat pour la désignation des communes et stations des régions de montagne dont les projets sont susceptibles de bénéficier d'une contribution financière (cf. art. 7 de la loi vaudoise du 11 février 1970 sur le tourisme).
Ainsi, au vu de ses compétences et de la représentativité de ses membres, le conseil du tourisme apparaît apte à tenir le rôle de la commission consultative désignée à l'art. 5 al. 2 LVLFAIE, soit de donner au Département cantonal un point de vue externe pour répartir équitablement le contingent entre les différentes régions, en prenant notamment en considération les intérêts liés spécifiquement au tourisme.
L'arrêt attaqué échappe dès lors à l'arbitraire en tant qu'il considère que l'exigence de l'art. 5 al. 2 LVLFAIE, selon laquelle le Département cantonal doit prendre l'avis d'une commission consultative, a été respectée en l'espèce par la consultation du conseil du tourisme.
Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point.
8.
Les recourants reprochent ensuite à la Cour constitutionnelle d'être tombée dans l'arbitraire en confirmant la répartition du contingent litigieuse, alors que celle-ci ne tient pas compte du critère - expressément prévu par l'art. 5 al. 1 LVLFAIE - des programmes de développement régional, mais se base sur un autre critère non prévu par la loi, soit le "poids touristique" des communes.
8.1 Selon le droit fédéral, les cantons peuvent établir librement les règles relatives à la répartition de leur contingent (cf. art. 11 al. 4 LFAIE). Ce faisant, ils se réfèrent en principe aux mêmes critères que ceux qui servent à déterminer les lieux où l'acquisition de logements de vacances ou d'appartements dans des apparthôtels par des personnes à l'étranger peut être autorisée (cf. art. 9 al. 3 LFAIE; Urs Mühlebach/Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Brugg/Baden 1986, n. 6 ad art. 11, p. 227). Selon l'art. 9 al. 3 LFAIE, les cantons sont censés déterminer ces lieux à la lumière de critères cantonaux visant à établir si l'acquisition de tels logements par des personnes à l'étranger est nécessaire au développement du tourisme ("lieux à vocation touristique"). Lors de la modification du 8 octobre 2004 (RO 2005 1338), le législateur fédéral a abandonné le critère du "programme de développement approuvé selon la législation fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne ou à une étude officielle équivalente" (pour l'ancienne version de l'art. 9 al. 3 LFAIE, cf. RO 1984 1152), laissant ainsi une

plus grande latitude aux cantons
(cf. Message concernant une modification de la LFAIE, FF p. 3906 et 3911).
8.2 Dans le canton de Vaud, "la répartition du contingent se fait en tenant compte notamment des programmes de développement régional et de la situation du marché du logement" (art. 5 al. 1 LVLFAIE). Les critères du potentiel des entreprises régionales de la construction et du marché de l'emploi ont été abandonnés lors de la modification du 5 novembre 1996, au motif qu'il ne se justifiait pas d'utiliser une loi dont le but était de "prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse" (art. 1 LFAIE) pour favoriser certaines entreprises et en pénaliser d'autres (BGC novembre 1996, p. 4096). A cette occasion, le législateur vaudois a rappelé la nécessité d'assurer une gestion rationnelle du contingent, afin de garantir une répartition régionale équitable en cas d'amélioration de la conjoncture et d'éviter que des unités ne soient perdues parce qu'inutilisées par les vendeurs (BGC novembre 1996, p. 4094). Dans ce contexte, l'autorité compétente, soit le Département cantonal, jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour procéder à la répartition du contingent entre les communes concernées.
Lorsque le législateur fédéral a supprimé, en 2004, le critère du programme de développement régional prévu à l'art. 9 al. 3 LFAIE pour déterminer les lieux à vocation touristique (cf. consid. 8.1 ci-dessus), le canton de Vaud n'a pas modifié sa législation et ce critère est resté mentionné à l'art. 5 al. 1 LVLFAIE s'agissant de la répartition interrégionale des unités du contingent.
8.3 Le Département cantonal a expliqué que les programmes de développement n'avaient pas pu être pris en compte, dans la mesure où l'examen de leur contenu ne permettait pas raisonnablement de déterminer ou d'influer sur la décision à rendre, contrairement à ce qui avait été le cas par le passé (réponse au Tribunal fédéral du 15 juin 2007 p. 6). En effet, depuis la modification de la LFAIE en 2004, le thème du développement par la construction ou l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger était absent des programmes régionaux (réponse à la Cour constitutionnelle du 22 décembre 2006 p. 9/10).
Il ressort effectivement du dossier que le programme d'action pluriannuel 2003-2006 de la région du Chablais vaudois - dont fait partie la commune de Gryon -, élaboré par l'association régionale pour le développement du district d'Aigle, ne contient aucune indication sur la nécessité de vendre des logements de vacances à des personnes à l'étranger pour favoriser le tourisme. Ainsi, en l'absence de prise en compte de ces éléments dans un programme de développement régional, ce critère ne permet pas de départager entre les besoins des différentes communes et apparaît dénué de pertinence pour répartir équitablement les unités du contingent. Il n'est dès lors pas arbitraire de recourir à d'autres critères pour affiner la grille de répartition et garantir un résultat aussi équilibré que possible. La liste des critères énumérés à l'art. 5 al. 1 LVLFAIE n'est en effet pas exhaustive ("notamment"); le texte de la loi n'indique au demeurant pas comment les appliquer ni quelle importance leur attribuer, ce qui souligne la large marge de manoeuvre attribuée à l'autorité compétente pour leur appréciation.
8.4 Les recourants soutiennent que les critères ajoutés par le Département cantonal apparaissent arbitraires dans la mesure où ils ne sont pas susceptibles de représenter de manière équitable la situation des régions touristiques du canton de Vaud. A titre d'exemple, ils remarquent qu'il n'est pas possible d'appliquer de manière égalitaire ces critères pour une station de montagne, telle que la commune de Gryon, et pour une ville touristique au bord du lac, telle que la commune de Montreux.
Les critères supplémentaires auxquels le Département cantonal a recouru - à côté de celui de la situation du marché du logement - pour procéder à la répartition du contingent 2007 sont l'importance touristique et la proportion des lits hôteliers par rapport au nombre de résidences secondaires (critère des "lits froids"). Le poids touristique des communes a été calculé en fonction de la part de la taxe cantonale de séjour de chacune des communes concernées par rapport à la taxe cantonale de séjour de l'ensemble des communes touristiques (au sens de la LFAIE) et de la part de la taxe cantonale de séjour portant uniquement sur les résidences secondaires de la commune concernée par rapport aux taxes de séjour des résidences secondaires de l'ensemble des communes touristiques. La prise en compte du poids touristique ainsi déterminé apparaît cohérente pour déterminer l'importance des besoins en matière de vente de logements de vacances; si elle favorise les communes déjà bien pourvues en logements de vacances, elle n'en demeure pas moins une mesure objective pour évaluer le poids du tourisme sur l'économie régionale. De toute façon, les données obtenues après avoir effectué une première répartition sur la base de ce critère sont
pondérées par les deux autres critères, à savoir celui du taux de logements vacants et celui des "lits froids". Le taux de logements vacants reflète de façon concrète la situation du marché du logement, dans la mesure où la construction de résidences secondaires provoque en général une hausse démesurée des prix des terrains, ce qui revient pratiquement à exclure la population indigène du marché du logement dans certaines communes.

Par ailleurs, la problématique des ”lits froids”, qui résulte de l'augmentation du nombre des appartements de vacances et de la diminution des lits d'hôtel, a des répercussions négatives à long terme tant sur le marché du logement que sur le développement économique des régions touristiques (cf. Message du 4 juillet 2007 concernant l'abrogation de la LFAIE, FF 2007 p. 5455 ss, p. 5467, en relation avec le Message du 4 juillet 2007 concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 2007 p. 5477 ss, p. 5480/5481). Il se justifie par conséquent de limiter les acquisitions de résidences secondaires dans les communes touchées par ce phénomène.
Dans ces circonstances, il apparaît que les critères choisis par le Département cantonal ne sortent pas du cadre prévu par la loi, dès lors qu'il sont relatifs soit au tourisme et à son développement, soit au marché du logement; ils sont de ce fait pertinents pour assurer une répartition équitable du contingent entre les différentes régions concernées, au sens de l'art. 5 al. 1 LVLFAIE. Contrairement à ce que semblent affirmer les recourants, ces critères ne sont pas arbitraires du seul fait qu'ils apparaissent discutables ou même critiquables. Par ailleurs, même s'il existe certaines différences entre les stations de montagne et les communes du bord du lac, et que la pondération effectuée sur la base des critères précités ne permet pas d'aboutir à une égalité parfaite entre les communes concernées, la solution adoptée n'est pas non plus insoutenable dans son résultat, comme on le verra ci-dessous.
8.5 Les recourants se plaignent que les unités attribuées à la commune de Gryon sont passées de dix-sept en 2006 à six en 2007. Pour les autres communes toutefois, les modifications par rapport à l'année 2006 sont minimes (cf. publication du contingent 2006 dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 13 décembre 2005). Or, la diminution subie par la commune de Gryon lors de la répartition litigieuse est due non pas à l'introduction des nouveaux critères, mais à la modification de son système de facturation des taxes de séjour. Alors que le produit de la taxe cantonale de séjour encaissée par Gryon pour 2003 et 2005 s'élevait respectivement à 84'569 fr. et 84'723 fr. 60, celui de 2004 se montait à 180'854 fr. 20, en raison de la modification du système de facturation qui a entraîné, semble-t-il, le report de chiffres des années précédentes. Comme les taxes de séjour comptabilisées en 2004 ont servi de base à la répartition du contingent de l'année 2006, la commune de Gryon a affiché un poids touristique très élevé, ce qui lui a valu dix-sept unités (cf. tableau de répartition établi par le Département cantonal pour la répartition 2006). Pour la répartition de 2007, le produit des taxes de séjour encaissées en 2005 a
toutefois montré un retour à la normale, qui s'est traduit par une diminution du poids touristique et a, par conséquent, abouti à une réduction du contingent. Les deux autres critères de pondération n'ont eu que peu d'influence sur le résultat: la commune de Gryon a ”perdu” deux unités en fonction de son taux de résidences secondaires, mais en a gagné une quant à son taux de logements vacants (cf. tableau de répartition établi par le Département cantonal pour la répartition 2007). Pour atténuer les effets de ce changement et tenir compte des nombreuses demandes en attente pour des acquisitions à Gryon, le Département cantonal a attribué à la commune un nombre plus élevé d'unités prises sur le supplément 2006.
Au demeurant, les unités du contingent font chaque année l'objet d'une répartition. Celle-ci se base donc sur des données actualisées qui reflètent l'évolution de la conjecture de chaque région touristique. Il s'ensuit que les communes doivent s'attendre à ce que le nombre d'unités qui leur sont attribuées puisse subir des variations d'une année à l'autre; elles ne sauraient donc prétendre au maintien d'une situation acquise.
Etant donné que ni les critères retenus pas le Département cantonal pour procéder à la répartition litigieuse, ni le résultat auquel leur application a abouti ne sont arbitraires, le recours doit également être rejeté sur ce point.
9.
Il résulte de ce qui précède que la Cour constitutionnelle n'est pas tombée dans l'arbitraire en confirmant la répartition du contingent cantonal d'unités pour la vente de logements de vacances à des personnes à l'étranger pour l'année 2007, publiée dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 10 novembre 2006.
Partant, le recours doit être rejeté. Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 5'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Département de l'économie et à la Cour constitutionnelle ainsi qu'au Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Lausanne, le 9 octobre 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: