Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.136/2001 /viz

Arrêt du 30 janvier 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler, Müller, Yersin, Merkli,
greffier Addy.

X._____, et 112 consorts, recourants,
tous représentés par Me Olivier Burnet, avocat, case postale 2308, 1002 Lausanne,

contre

Département de l'économie du canton de Vaud, Office cantonal de la police du commerce,
bâtiment de la Pontaise, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

art. 8,9 et 127 Cst. (taxes et patentes)

(recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 11 avril 2001)

Faits:
A.
La loi vaudoise du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boissons (ci-après: la loi cantonale ou LADB) soumet à autorisation (patente) le droit d'exploiter un établissement public, un établissement analogue ou un débit de boissons alcooliques (art. 2 LADB). La taxe annuelle des patentes, émoluments non compris, varie entre 100 et 20'000 fr. selon le type d'établissement concerné et selon l'importance des recettes globales brutes des catégories b̈oissons, ïrestaurationët l̈ogement, les recettes de la première catégorie devant être taxées au double de celles des autres catégories en fonction de barèmes différenciés établis par le Conseil d'Etat (art. 43 LADB). Par ailleurs, les communes sont autorisées à percevoir sur les établissements soumis à patente une taxe annuelle dont le montant ne peut être supérieur à la taxe de la patente cantonale (art. 45 LADB). Des émoluments sont également perçus lors de la délivrance d'une patente ou lors d'un changement d'enseigne jusqu'à concurrence de, respectivement, 40 et 100 fr.

En outre, la loi cantonale contenait, jusqu'au 1er octobre 1995, une clause du besoin qui s'appliquait en cas d'octroi, de renouvellement ou de transfert d'une patente (art. 32 aLADB).
B.
A la suite de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1998, du règlement du 29 octobre 1997 fixant les barèmes de taxation des établissements publics et des établissements analogues (ci-après: le règlement cantonal), l'Office cantonal de la police du commerce a notifié, le 7 avril 1998, des décisions révisant les taxes de patente des établissements publics, établissements analogues et débits de boissons à l'emporter du canton de Vaud (entités ci-après désignées sous le terme générique d'établissements publics).
C.
L'association cantonale vaudoise des hôteliers ainsi que cent-vingt-quatre exploitants d'établissements publics ont collectivement recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif), en concluant à l'annulation des décisions précitées rendues à leur encontre, ainsi qu'à l'annulation du règlement cantonal; ils demandaient également au Tribunal administratif de constater l'inconstitutionnalité des

art. 43 à 45 LADB.

Par arrêt du 11 avril 2001, le Tribunal administratif a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.
D.
Dans une écriture commune du 18 mai 2001, cent-treize exploitants d'établissements publics ayant participé à la procédure cantonale interjettent un recours de droit public par lequel ils demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu le 11 avril 2001 par le Tribunal administratif et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale.
Se référant à son arrêt, le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. Le Département de l'économie prend la même conclusion.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Fondé sur le droit cantonal, l'arrêt attaqué est une décision finale, prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public (art. 86, 87 et 84 al. 2 OJ). En leur qualité de titulaires de patentes soumis à contribution, les recourants sont directement touchés par l'arrêt attaqué et ont donc qualité pour recourir (art. 88 OJ).
1.2 En vertu de l'art. 90 al. 1 let. b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318).

C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par les recourants.
2.
2.1 Les recourants ne remettent pas en cause l'appréciation des premiers juges selon laquelle les taxes de patente litigieuses constituent, en dépit de leur dénomination, des impôts au sens formel du terme. En revanche, ils contestent que ces contributions puissent, comme l'ont fait les premiers juges, être comparées à la taxe professionnelle genevoise, car cette dernière est ̈répartie sur l'ensemble des citoyens qui exercent une activité indépendante, tandis que les taxes de patente frappent seulement üne branche particulière de l'économie¨; or, font-ils valoir, il n'y a pas de motif objectif permettant d'imposer plus fortement la branche de l'hôtellerie et de la restauration - en pleine restructuration - que d'autres secteurs de l'économie, sauf à violer le principe de l'universalité de l'impôt. Ils ajoutent que l'inégalité de traitement dont ils sont victimes en matière d'imposition n'a d'ailleurs pas échappé au gouvernement cantonal, celui-ci ayant déclaré ceci au sujet des taxes de patente: C̈e système soumet les exploitants d'établissements à un véritable impôt, créant ainsi une inégalité de traitement avec les commerces ordinaires¨(passage tiré de l'exposé des motifs de janvier 2001 relatif au projet de loi sur les
auberges et les débits de boissons, p. 4, ch. 2.3).
2.2 Dans la mesure où les taxes de patente litigieuses s'ajoutent aux impôts ordinaires et ne touchent que certains genres d'activités professionnelles ou certains types d'entreprises, elles constituent un impôt spécial sur l'activité économique (René A. Rhinow, in: Kommentar BV, ch. 216 ad art. 31 aCst.; Hans Marti, Die Wirtschaftsfreheit der schweizerischen Bundesverfassung, Bâle 1976, p. 179 ss).

Jusqu'à l'abrogation de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (ci-après: l'ancienne Constitution fédérale ou aCst.), les cantons pouvaient prélever des taxes de patente en se fondant sur l'art. 31 al. 2 aCst. (Rhinow, loc. cit., ch. 217 ad art. 31 aCst.; Jean-François Aubert, in: Kommentar BV, ch. 32 ad art. 32quater aCst.; Marcel Mangisch, Die Gastwirtschaftgesetzgebung der Kantone im Verhältnis zur Handels- und Gewerbefreiheit, Berne 1982, p. 204 s.; Marti, loc. cit., p. 181 ss; Yvonne Eckstein, Das Gastwirtschaftspatent im Kanton Baselland, thèse Bâle 1979, p. 56; Albert Krummenacher, Das Verhältnis der kantonalen Steuerhoheit zur Handels- und Gewerbefreiheit in der Rekurspraxis der Bundesbehörden, thèse Berne 1946, p. 44 ss; Willy Keller, Die kantonalen Sondergewerbesteuern und die Bundesverfassung, thèse Zurich 1945, p. 80 ss, 84, 90). Le fait que

les titulaires de patentes bénéficiaient, sous le régime de la clause du besoin, d'une certaine protection contre la concurrence, n'est pas de nature à remettre en cause la qualification d'impôt au sens formel des taxes de patente litigieuses. Le prélèvement de ces dernières n'était en effet pas conçu comme une contrepartie due en vertu de l'éventuelle protection que la clause du
besoin offrait aux titulaires d'une patente, mais visait à satisfaire des motifs de santé publique - qui demeurent aujourd'hui encore valables -, notamment en chargeant de taxes les établissements publics, afin de rendre leur exploitation plus difficile (Krummenacher, loc. cit., p. 45, 47; Mangisch, loc. cit., p. 203, 205; Keller, op. cit., p. 83 s.); prélevées dans tous les cantons, les taxes de patente poursuivaient également un but fiscal (Mangisch, loc. cit., p. 212; cf. arrêt du même jour destiné à la publication dans la cause 2P.130/2001, consid. 4b).
2.3 La Constitution fédérale du 18 avril 1999 ne régit plus de manière aussi explicite qu'auparavant les impôts cantonaux spéciaux sur l'activité économique. Pour autant, ce silence ne signifie nullement que le prélèvement de tels impôts serait dorénavant prohibé de manière générale. En réalité, sous réserve des compétence fiscales propres de la Confédération (art. 134 Cst.) et dans le respect des droits et principes généraux constitutionnels (cf. l'art. 127 Cst. et, plus particulièrement dans le cas d'espèce, l'art. 94 al. 1 et 4 Cst.), les cantons peuvent, sous l'empire de la nouvelle Constitution fédérale, continuer à prélever des impôts spéciaux dans la même mesure qu'auparavant, conformément à la souveraineté fiscale que leur confère de manière générale l'art. 3 Cst. (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Berne 2000, ch. 692, p. 354; cf. aussi Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3ème éd., Berne 1999, p. 665; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5ème éd., Zurich 2001, p. 190 s.; Xavier Oberson/Pierre-Alain Guillaume, Le régime financier dans le droit constitutionnel des cantons, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller
[Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, ch. 16, p. 1229; cf. arrêt précité destiné à la publication, consid. 5).
2.4 Toutefois, le prélèvement d'impôts spéciaux cantonaux viole le principe de la liberté économique - qui n'est pas invoqué dans le cadre du présent recours de droit public - lorsque de telles contributions frappent de manière prohibitive telle ou telle industrie au point de rendre son exercice excessivement difficile voire même impossible (cf. ATF 75 I 112; voir aussi ATF 125 I 199, 114 Ib 23, 87 I 31; Rhinow, loc. cit., ch. 219 ad art. 31 aCst.; Marti, loc. cit., p. 186). De manière générale, il est interdit aux cantons de recourir aux impôts spéciaux en vue de satisfaire des buts de pure politique économique, par exemple en imposant certaines formes d'activité économique plus lourdement que d'autres à des seules fins protectionnistes (Rhinow, loc. cit., ch. 220 ad art. 31 aCst.; Marti, loc. cit., p. 182; arrêt précité destiné à la publication, consid. 6b).
En l'espèce, les recourants ne démontrent pas de manière suffisante, sous l'angle des exigences de motivation tirées de l'art. 90 al. 1 OJ, que les taxes de patente litigieuses violeraient la liberté économique en raison d'un taux d'imposition prohibitif ou parce qu'elles auraient des visées protectionnistes. Le moyen n'est donc pas recevable (cf. supra consid. 1.2).
2.5 Tout au plus peut-on se demander si l'impôt spécial mis à la charge des titulaires de patentes repose sur des motifs suffisants et respecte les principes généraux de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les impôts spéciaux sur l'activité économique doivent être justifiés par des ¨motifs objectifs¨(ASA 49 345 consid. 4a p. 352) ou ¨des motifs d'intérêt général¨(ASA 32 425 consid. 2 p. 427; ATF 87 I 29 consid. 3 p. 30) dont l'admission ne doit, toutefois, pas être soumise à des critères trop rigoureux (Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, vol. II, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1995, no 1946 p. 885; Rhinow, loc. cit., ch. 222 ad art. 31 aCst.; ASA 49 345 consid. 4a p. 352).
Bien que la branche de la restauration et de l'hôtellerie soit l'une des dernières à faire l'objet d'une imposition spéciale, des motifs valables n'en existent pas moins qui justifient ce traitement particulier. Ainsi, dans la mesure où une telle imposition frappe des établissements publics qui vendent des boissons alcoolisées, elle se justifie déjà pour des motifs de santé publique. Certes, la vente de boissons alcoolisées est également le fait du commerce de détail. La consommation d'alcool dans les établissements publics a toutefois ceci de particulier qu'elle augmente de manière notable le risque de conduite en état d'ébriété, si bien que le prélèvement d'un impôt spécial trouve également une justification dans un motif de sécurité publique. Par ailleurs, l'exploitation d'établissements publics est une activité qui, de manière générale, induit des troubles à l'ordre public (notamment des problèmes de bruit, de parcage ou de circulation), lesquels engendrent des dépenses à la charge des

corporations publiques concernées. Ces particularités inhérentes à la restauration et à l'hôtellerie, auparavant propres à justifier l'instauration des clauses du besoin, constituent par conséquent aujourd'hui encore des raisons valables et
suffisantes pour autoriser le prélèvement d'un impôt spécial sans heurter les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire.
3.
Les recourants se plaignent également d'une violation du principe de la proportionnalité en soutenant que la prise en compte du chiffre d'affaires brut comme base de calcul de l'impôt spécial ne serait pas un critère permettant de mesurer de manière appropriée la capacité contributive des entreprises concernées. Ils voient par ailleurs dans ce mode de faire une atteinte au principe de l'égalité de traitement.

Déduit de l'art. 4 aCst. et aujourd'hui expressément ancré à l'art. 127 al. 2 Cst., le principe de l'imposition selon la capacité contributive n'est toutefois applicable, comme l'indique la lettre de la dernière disposition constitutionnelle précitée, que ädans la mesure où la nature de l'impôt le permet¨. Comme c'est le degré d'utilisation de la patente que la contribution mise en cause vise à imposer, on comprend qu'elle soit calculée, dans la plupart des cantons, en premier lieu selon le chiffre d'affaires des établissements publics concernés (cf. Mangisch, loc. cit., p. 211). Par ailleurs, une telle réglementation est également conforme au principe de l'imposition selon la capacité contributive; on peut en effet exiger d'une grande entreprise qu'elle s'acquitte d'une taxe de patente plus élevée qu'une petite entreprise, même si, le cas échéant, la première ne réalise pas, proportionnellement à la seconde, un bénéfice aussi élevé.
4.
Enfin, les recourants invoquent la violation du principe de la légalité. Ils arguent que l'art. 43 LADB prévoit une taxe annuelle de patente maximum de 20'000 fr., alors que les deux barèmes fixés dans le règlement cantonal (le barème ëboissonët le barème ërestaurationët Ïlogement¨) ne s'excluent pas mais se cumulent, ce qui pourrait, selon les circonstances, conduire à une imposition de 30'000 fr. pour un même établissement public (20'000 fr. au maximum pour le barème ëboisson¨ 10'000 fr. au maximum pour le barème ërestaurationët Ïlogement¨). Les recourants ajoutent que, conscient du fait que le règlement cantonal outrepasse la délégation de compétence contenue dans la loi cantonale, le Département a lui-même admis que si, dans un cas d'espèce, le cumul des deux barèmes devait dépasser le montant de 20'000 fr., la décision de taxation n'irait, elle, pas au-delà de ce montant (cf. jugement attaqué, p. 13). A cet égard, ils considèrent qu'en ne respectant pas ses propres barèmes, le gouvernement cantonal ägit de manière arbitraire¨.
A ses considérants VII et VIII, intitulés respectivement ëbase légale et délégation¨(p. 41 à 45) et Ïégalité du barème de 1997 et égalité de traitement¨(p. 45 à 50), le jugement attaqué examine de manière approfondie la question de l'applicabilité des barèmes mis en cause. Invoqués de manière toute générale, les griefs soulevés par les recourants en instance fédérale sur cette question ne sont dès lors pas recevables sous l'angle des exigences de motivation posées à l'art. 90 al. 1 OJ (cf. supra consid. 1.2).
5.
Succombant, les recourants doivent supporter les frais de justice (art. 156 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 10'000 fr. est mis à la charge des parties recourantes, solidairement entre elles.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Département de l'économie, Service de l'économie et du tourisme, Office cantonal de la police du commerce, et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 30 janvier 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: