Urteilskopf

99 Ia 594

73. Arrêts du 10 octobre 1973 dans la cause Section vaudoise de l'association suisse des vignerons-encaveurs et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Regeste (de):
Kantonale Abgaben. Art. 4 und 32quater BV. Art. 19 KV Waadt.

Beschwerdelegitimation (Erw. 1).

Gegenstand und Gründe der Beschwerde (Erw. 2).

Rechtliche Natur der Abgabe, die von den Winzern zur Deckung der Kosten einer Werbezentrale für Erträgnisse der Rebberge erhoben wird (Erw. 3).

Die Erhebung dieser Abgabe verletzt Art. 32quater Abs. 3 und 4 BV nicht (Erw. 4).

Die Delegation der Befugnis, den Betrag der Abgabe festzusetzen, an den Staatsrat verletzt Art. 19 der waadtländischen Verfassung nicht (Erw. 5 a).

Regeste (fr):
Contributions cantonales. Art. 4 et 32quater Cst., 19 Cst. vaudoise. Qualité pour recourir (art. 88 OJ; consid. 1).

Objet et moyens du recours (consid. 2).

Nature juridique de la contribution prélevée auprès des vigneronsencaveurs pour couvrir les frais d'un office de propagande pour les produits du vignoble (consid. 3).

Le prélèvement de cette contribution ne viole pas l'art. 32quater al. 3 et 4 Cst. (consid. 4).

La délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer le montant de la contribution ne viole pas l'art. 19 Cst. vaudoise (consid. 5 a).

En revanche, elle est contraire au principe de légalité déduit de l'art. 4 Cst. (consid. 5 b).

Regesto (it):
Contributi cantonali. Art. 4 e 32quater CF, 19 Cost. vodese.

Legittimazione ricorsuale (art. 88 OG) (consid. 1).

Oggetto e motivi del ricorso (consid. 2).

Natura giuridica del contributo riscosso a carico dei viticoltori per coprire le spese di un ufficio di propaganda per i prodotti della vigna (consid. 3).

La riscossione di tale contributo non viola l'art. 32quater cpv. 3 e 4 CF (consid. 4).

La delega al Consiglio di Stato della competenza di determinare l'ammontare del contributo non viola l'art. 19 Cost. vodese (consid. 5 a).

Sachverhalt ab Seite 595

BGE 99 Ia 594 S. 595

A.- La loi vaudoise de 1924 sur la viticulture, modifiée et complétée à plusieurs reprises, prescrit ce qui suit à son art. 53: "L'Etat coordonne les actions collectives ou individuelles ayant pour but d'améliorer les méthodes de vinification, de faciliter une politique rationnelle des prix et d'assurer une propagande fructueuse en faveur des produits du vignoble vaudois. Il le fait entre autres par les moyens indiqués aux articles suivants." Parmi ces moyens, figurent la création d'une Commission cantonale d'économie vinicole, l'encouragement à la création de centrales vinicoles de producteurs, le warrantage d'excédents en stocks, la mise à disposition des centrales vinicoles et des exploitations privées encavant au moins 50 000 litres de moût par an, de conseillers oenologues, d'experts comptables ou commerciaux (art. 53ter à 53quinquies). En outre, l'art. 54 prévoit que l'Etat organise et surveille un office central de propagande en faveur des produits du vignoble vaudois. Constitué par arrêté du Conseil d'Etat du 7 mars 1941, sous le nom d'Office de propagande pour les vins vaudois, cet organisme est devenu en 1969 l'Office des vins vaudois. Les dépenses résultant de l'application de la loi sont couvertes par le Fonds vinicole cantonal et par un crédit annuel porté au budget (art. 55). Ce Fonds vinicole cantonal est alimenté comme il suit, selon l'art. 55bis: "...
a) par une contribution annuelle des propriétaires de vignes; a bis) par une taxe annuelle à l'encavage;
b) par les émoluments prévus à l'art. 53 quinquies;
c) par des recettes diverses...
d) par des dons ou cotisations volontaires...".
L'art. 55quater ajoute que le Fonds vinicole cantonal sert à couvrir en tout ou partie les dépenses résultant de l'application des art. 53quinquies et 54. La taxe à l'encavage a été introduite par la loi du 15 septembre 1971, pour contribuer à couvrir les besoins croissants de l'Office des vins vaudois. A son sujet, l'art. 55ter al. 2 dispose ce qui suit: "La taxe à l'encavage est fixée annuellement par le Conseil d'Etat. Elle est due par la personne qui presse la vendange. Elle est calculée sur le poids de la vendange pressée selon les attestations officielles

BGE 99 Ia 594 S. 596

du contrôle de la vendange ou par d'autres moyens d'appréciation si un contrôle satisfaisant n'a pu être effectué. Son montant peut être ajouté au prix de vente ou de revente."

B.- Se référant aux art. 55bis et 55ter al. 2 tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 15 septembre 1971, le Conseil d'Etat du canton de Vaud, par arrêté du 5 novembre 1971, a fixé la taxe à l'encavage pour l'année 1971 à 1 fr. par quintal de vendange pressée, les éléments nécessaires de calcul de cette taxe étant fournis par le contrôle officiel de la vendange institué par un arrêté du 9 juillet 1954. Chargé du recouvrement de cette taxe, le Service cantonal de la viticulture a notifié aux intéressés les bordereaux y relatifs, en date du 3 décembre 1971. La Section vaudoise de l'Association suisse des vigneronsencaveurs et un certain nombre de viticulteurs-encaveurs ont recouru au Conseil d'Etat, par acte du 13 décembre 1971, en concluant à l'annulation des bordereaux en question. Le Conseil d'Etat a rejeté tous les recours, par décision du 24 janvier 1973, motivée en substance comme il suit: La taxe à l'encavage, telle qu'elle est instituée par l'art. 55bis lit. a bis de la loi sur la viticulture, n'est pas un impôt, mais une charge de préférence. L'Office des vins vaudois est une institution de droit public ayant pour mission de faire de la propagande générale en faveur des produits du vignoble vaudois. Il répond donc aux intérêts généraux de l'économie vaudoise, ce qui permet de considérer ses frais de fonction-

nement comme des frais d'installations déterminées réalisées par la corporation pubhique dans l'intérêt général, la notion d'installation pouvant notamment couvrir une activité telle que la publicité en faveur d'une branche de l'économie. Les personnes redevables de la taxe d'encavage tirent certainement un avantage particulier de l'activité de cet office qui, par sa publicité, facilite la commercialisation de leurs vins. Enfin, l'importance de la taxe calculée proportionnellement au poids de la vendange pressée est bien en rapport direct avec les profits particuliers retirés par les encaveurs de la propagande faite, ces profits variant en fonction de la quantité de vin à commercialiser et donc du poids de la vendange pressée. Etant affectée tout entière au paiement d'une part des frais de l'Office des vins vaudois, elle est également calculée sur la base des dépenses prévisibles de cet office. Comme charge de préférence, la taxe contestée n'est pas

incompatible avec l'art. 32quater al. 4 Cst., lequel ne vise que des impôts spéciaux ou d'autres restrictions, à l'exclusion notamment des charges de préférence. Elle n'est pas davantage incompatible avec l'art. 19 al. 2 Cst. vaud., qui n'a en vue que les impôts proprement dits et non les autres redevances. Certes, les charges de préférence comme les émoluments sont soumis au principe de la légalité, selon la jurisprudence fédérale. Mais il n'est pas certain que celle-ci exclue une délégation législative au gouvernement cantonal pour la détermination du montant de ces contributions. De toute manière, en matière d'émoluments et de charges de préférence, l'exigence d'une base légale formelle ne s'étend pas à la détermination du montant, du taux ou même du chiffre maximum de la contribution, les principes de la proportionnalité et de la couverture des frais assurant des garanties suffisantes aux débiteurs de cette contribution. L'argumentation tirée d'un prétendu défaut de base légale suffisante est donc également infondée.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, les encaveurs déboutés, ainsi que la Section vaudoise de l'Association suisse des vignerons-encaveurs, demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 24 janvier 1973 et, en conséquence, les bordereaux notifiés aux recourants pour la taxe à l'encavage 1971. Ils soutiennent que cette taxe constitue un impôt spécial ou d'affectation, dans la mesure où elle est destinée à couvrir d'autres dépenses que celles de l'Office des vins vaudois, en particulier les mesures de l'art. 53quinquies de la loi sur la viticulture ou des subsides à la Fédération vaudoise des vignerons. Dans cette mesure, la taxe incriminée serait contraire aux art. 32quater Cst., 19 al. 2 (légalité de l'impôt) et 30 al. 2 (séparation des pouvoirs) Cst. vaud., subsidiairement 4 Cst.

D.- Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours de droit public.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'Association suisse des vignerons-encaveurs et la Section vaudoise de cette association ont notamment pour but, selon l'art. 3 de leurs statuts, de sauvegarder les intérêts légitimes de leurs membres et de défendre leurs droits constitutionnels. Les autres recourants, tous membres de ladite section vaudoise, sont astreints au paiement de la taxe litigieuse et

seraient lésés dans leurs intérêts juridiquement protégés si elle était inconstitutionnelle, ainsi qu'ils le soutiennent. L'une et les autres ont qualité pour former un recours de droit public, en vertu de l'art. 88 OJ (cf., en ce qui concerne l'association, RO 94 I 4; 93 I 44, 127).

2. Il n'est pas contesté que le Conseil d'Etat disposait d'un plein pouvoir pour l'examen des recours déposés devant lui. Sa décision a donc remplacé, tout en les confirmant, les bordereaux de taxation notifiés par le Service cantonal de la viticulture. Elle peut seule être attaquée par la voie du recours de droit public, à l'exclusion desdits bordereaux (RO 99 I a 148 consid. 2). Les recourants soutiennent que l'art. 55bis lit. a bis, instituant une taxe à l'encavage, est contraire à la constitution. Ils sont recevables à le faire. Certes, le délai légal étant expiré, la disposition légale incriminée ne peut plus être attaquée comme telle. Mais son inconstitutionnalité peut être invoquée dans un recours formé contre une décision d'application (RO 98 I a 164; 97 I 334, 347).

3. L'autorité cantonale considère que la taxe à l'encavage, instituée en septembre 1971 par la modification de l'art. 55bis de la loi sur la viticulture, constitue une charge de préférence, alors que les recourants soutiennent qu'il s'agit bien davantage d'un impôt spécial. a) L'impôt est la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de la réalisation du bien commun. Il est perçu sans conditions, non pas comme contrepartie d'une prestation de l'Etat ou d'un avantage particulier, mais en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujetti. En revanche, l'émolument ou taxe se présente comme le prix de droit public imposé unilatéralement au citoyen pour un certain recours à l'administration publique ou à un service public. La quotité d'une taxe doit être directement en rapport avec l'avantage retiré par le redevable. Si et dans la mesure où son montant excède le coût de la prestation étatique, la taxe devient un impôt. Enfin, la "charge de préférence", troisième forme de contribution publique, est une participation aux frais d'installations déterminées réalisées par une corporation publique dans l'intérêt

général, participation mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages économiques particuliers. Elle est calculée d'après la dépense à couvrir et mise à la charge de celui qui profite des installations réalisées, dans une proportion correspondant à l'importance des avantages économiques particuliers qu'il en retire. Elle se distingue de l'impôt d'affectation ou de dotation (Zwecksteuer) en ce sens que si celui-ci est, lui aussi, destiné à couvrir des dépenses déterminées, il est perçu en revanche auprès de tous les contribuables et non pas seulement auprès de ceux auxquels les dépenses à payer procurent des avantages (RO 95 I 506/7 et les citations). b) La taxe à l'encavage alimente - avec d'autres ressources - le Fonds vinicole cantonal, lequel doit couvrir, concurremment avec un crédit budgétaire, les dépenses résultant de la loi sur la viticulture (art. 55 et 55bis lit. a bis de ladite loi). Plus précisément (art. 55quater), ce fonds couvre en tout ou partie les dépenses résultant de l'application des art. 53quinquies et 54 de la loi, prévoyant l'un que l'Etat met des experts - oenologues et commerciaux - à la disposition des encaveurs importants, l'autre qu'il est constitué un office de propagande en faveur des produits du vignoble vaudois. Si les experts sont payés par l'Etat, celui-ci perçoit pour leurs services des émoluments versés dans le Fonds vinicole cantonal (art. 53quinquies al. 2). On ignore dans quelle proportion ces émoluments couvrent la rémunération des experts. Mais le Conseil d'Etat affirme dans sa réponse que les frais résultant de l'application de ce dernier article sont supportés par le budget de l'Etat. Il en résulte que la taxe à l'encavage sert essentiellement à couvrir les besoins de l'Office des vins vaudois. Ce sont du reste uniquement les besoins de cet office qui justifiaient, selon l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 1971, l'introduction de cette taxe. Il s'agissait de fournir au fonds les ressources nécessaires pour porter de 480 000 fr. à 700 000 fr. son versement annuel à l'office, afin de permettre à celui-ci

d'intensifier sa propagande en faveur des produits du vignoble vaudois. Le Conseil d'Etat ajoute encore qu'en 1971, au taux de 1 fr. par quintal de vendange pressée adopté cette année-là, la taxe à l'encavage a produit 252 045 fr. 95, après déduction des frais de perception, ce qui représente un montant d'environ 1,07 ct. par litre de vin produit dans le canton.

BGE 99 Ia 594 S. 600

La viticulture est une branche importante de l'économie vaudoise; en faisant connaître ses produits et en contribuant ainsi à sa prospérité, l'Office des vins vaudois agit dans l'intérêt général du canton. Mais son activité profite aussi et tout d'abord directement aux producteurs et aux commerçants en vins, qui en retirent un avantage économique. On doit en conclure que telle qu'elle a été prélevée pour l'année 1971, la seule en cause en l'espèce, la taxe à l'encavage réunissait tous les caractères de la charge de préférence. Perçue auprès des encaveurs, qui bénéficient de la propagande faite par l'Office des vins vaudois, elle a produit un peu plus du tiers seulement des frais de cet office et ne représente qu'une charge d'un peu plus de 1 ct. par litre de vin produit, ce qui n'est certainement pas supérieur aux avantages d'ordre économique procurés aux encaveurs. Même ceux qui pratiquent surtout la vente directe à une clientèle privée bénéficient dans cette mesure au moins de l'augmentation de la demande qu'entraîne l'activité de l'office. Le critère de répartition apparaît judicieusement choisi, les avantages retirés de l'activité de l'office étant plus ou moins proportionnels à la quantité de vin à mettre dans le commerce. Sans doute ce critère est-il schématique. Mais c'est pratiquement inévitable, si l'on ne veut pas compliquer démesurément la perception (cf. RO 93 I 114 et les citations; 94 I 278). Le montant de la taxe est au demeurant fort modeste - les recourants eux-mêmes l'admettent -, de sorte que des critères de répartition plus différenciés n'auraient guère de raison d'être, supposé qu'ils puissent être définis. Il n'est pas décisif, pour déterminer la nature de la contribution, que l'Office des vins vaudois ne soit pas une installation technique, comme une station d'épuration des eaux (cf. RO 93 I 106 ss.; 94 I 270 ss.) ou une route (cf. RO 98 I a 169 ss.). Ainsi, le Tribunal fédéral a admis qu'une contribution aux frais de défense contre l'incendie, destinée à couvrir une partie des dépenses résultant de l'entretien d'un corps de sapeurspompiers, était une charge de préférence ((RO 86 I 97 ss.; cf. RO 70 I 124). Enfin il importe peu, pour définir la nature de la taxe à l'encavage, que les encaveurs qui sont en même temps propriétaires de vignes paient en outre une contribution calculée en fonction de la surface viticole et versée dans le même fonds vinicole.

BGE 99 Ia 594 S. 601

4. De l'avis des recourants, la taxe à l'encavage viole les droits que leur confère l'art. 32quater al. 3 et 4 Cst. a) Contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat dans sa réponse, la disposition invoquée confère bien à l'individu des droits qu'il peut faire valoir par la voie du recours de droit public. Le Tribunal fédéral a certes admis qu'il n'en était rien (cf. RO 83 I 245), mais il se référait uniquement aux al. 1 et 2, ainsi que le démontre la suite des considérants de cet arrêt. En revanche, les al. 3 et 4 s'adressent incontestablement à l'individu comme tel. Leur texte clair ne permet aucun doute sur ce point. b) L'art. 32quater al. 3 Cst. prohibe la perception, sur la vente de boissons spiritueuses non distillées, d'impôts spéciaux autres que les droits de patente. La taxe litigieuse, qui n'a pas le caractère d'un impôt au sens strict, mais bien celui d'une charge de préférence, ne tombe pas sous le coup de cette interdiction. Ce premier moyen est ainsi mal fondé. c) En vertu de l'art. 32quater al. 4 Cst., les producteurs de vm et de cidre peuvent, sans autorisation et sans payer de droit, vendre le produit de leur propre récolte par quantité de deux litres ou plus. Les recourants en déduisent que toute contribution quelconque est contraire à la constitution, et partant que la taxe litigieuse est mconstitutionnelle même si elle constitue une charge de préférence. Cette interprétation ne s'impose nullement. La disposition de l'art. 32quater al. 4, 2e phrase, Cst. doit bien plutôt s'entendre comme une restriction de la compétence que l'art. 32quater al. 2 confère aux cantons. Ainsi que le relève le Message du Conseil fédéral, le régime alors en vigueur, permettant à chacun de vendre sans contrôle vin, bière et cidre, à condition de le faire par quantités non inférieures à 2 litres,

prêtait le flanc à des critiques justifiées. On a donc entendu permettre aux cantons de soumettre au régime de l'autorisation la vente par quantités de 2 à 10 litres. Toutefois, pour respecter une coutume bien établie dans les pays de vignobles, ainsi que dans les régions fruitières de Suisse orientale, les producteurs vendant leur propre récolte ont obtenu le droit de le faire par quantité de 2 litres au moins, sans autorisation (FF 1926 I 326-328). En revanche, il n'est nullement question dans ce même message d'une exemption de toute contribution, quelle qu'elle soit, en faveur de ces mêmes producteurs. Il faut en conclure que le

BGE 99 Ia 594 S. 602

"droit" dont il est question à l'al. 4 est le "modeste émolument" de l'al. 2, dont les producteurs sont exonérés en même temps que de l'obligation de se munir d'une autorisation. Le texte allemand use du reste dans ces deux alinéas du même mot "Gebühr". Sans doute est-il impropre, comme le relève BURCKHARDT (Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3e éd., p. 273): le Message précise que l'émolument d'autorisation "ne devrait pas avoir un caractère fiscal accusé", ce qui signifie déjà qu'il n'est pas nécessairement un pur émolument au sens étroit et peut constituer pour partie un impôt. Mais la reprise du même terme confirme que le constituant n'a pas voulu viser autre chose à l'alinéa 2 et l'alinéa 4. Le texte constitutionnel a donc exclu, en ce qui concerne les producteurs vendant leur propre récolte, les impôts spéciaux (al. 3) d'une part, et le "modeste émolument" d'autorisation ou "droit" (al. 2 et 4) d'autre part. Il ne prohibe pas la contribution sui generis qu'est la charge de préférence. Les recourants soutiennent cependant encore que la perception de la taxe à l'encavage les soumet à un contrôle officiel et de caractère fiscal dont la constitution fédérale doit précisément les exempter. On ne peut les suivre sur cette voie. Sans doute la dispense d'autorisation implique-t-elle que l'autorité de police ne peut exercer de contrôle permanent sur les ventes du producteur (BURCKHARDT, loc.cit.). Mais on ne voit pas en quoi un contrôle à but fiscal de la quantité récoltée serait prohibé. Lors même qu'elle aurait accessoirement un tel but, ce qui n'est nullement démontré, la perception de la taxe à l'encavage ne violerait pas l'art. 32quater al. 4 Cst. Le second moyen déduit de cet article constitutionnel est ainsi mal fondé lui aussi.

5. Les recourants soutiennent qu'en laissant au C nseil d'Etat le soin de fixer le montant de la taxe annuelle à l'encavage, l'art. 55ter al. 2 nouveau, introduit dans la loi sur la viticulture par la modification du 15 septembre 1971, viole le principe de la légalité de l'impôt, consacré tant par l'art. 19 al. 2 Cst. vaud. que par l'art. 4 Cst. a) L'art. 19 al. 2 Cst. vaud. dispose que la loi peut seule instituer les impôts et qu'elle en fixe l'objet et les modalités en fonction des facultés économiques des contribuables. Il en résulte clairement que les impôts proprement dits sont seuls visés, car eux seuls sont fixés en fonction des facultés économiques

BGE 99 Ia 594 S. 603

du contribuable. Or la taxe à l'encavage, telle qu'elle a été prélevée en 1971, seule année en cause, est une charge de préférence. La constitution cantonale ne prohibe pas la délégation législative en cette matière. Les recourants, qui s'en prennent à une décision et non à l'acte normatif comme tel, ne peuvent mettre en cause la constitutionnalité de celui-ci que dans la mesure où il leur a été appliqué (RO 93 I 101; 92 I 364; 91 I 459 s.; 90 I 79, 91). N'étant pas frappés d'un impôt au sens strict, ils ne peuvent se plaindre d'une violation de l'art. 19 al. 2 Cst. vaud. b) Le Tribunal fédéral admet que le principe de la légalité s'applique, en vertu de l'art. 4 Cst., à toutes les contributions publiques, à la seule exception des simples émoluments de chancellerie (RO 97 I 804 et les citations). Si la délégation législative n'est pas exclue, la loi formelle doit définir les limites dans lesquelles l'autorité délégataire pourra user de son pouvoir. Elle doit déterminer au moins les conditions générales de la perception et le montant maximum de la contribution (RO 97 I 804, 347). L'art. 55ter al. 2 de

la loi vaudoise sur la viticulture ne satisfait pas à cette exigence. S'il détermine la personne du contribuable et l'assiette de la contribution, il ne fixe pas le montant maximum de la taxe. Il ne constitue donc pas une base légale suffisante, même pour la perception d'une charge de préférence. Le Tribunal fédéral s'est demandé il est vrai, dans les deux arrêts précités, s'il ne conviendrait pas d'assouplir l'exigence d'une base légale formelle en matière d'émoluments, soumis de plein droit aux principes de la couverture des frais et de la proportionnalité, qui assurent déjà une protection efficace au contribuable. La même question pourrait se poser en matière de charges de préférence, soumises à des principes semblables. Mais elle peut rester indécise en l'espèce. Il incombait à l'autorité législative elle-même de fixer au moins la proportion dans laquelle les frais de l'Office des vins vaudois devaient être supportés par les encaveurs, par le moyen de la taxe à l'encavage. Or la loi cantonale se borne à prévoir que le Fonds vinicole couvre tout ou partie des frais de cet office et d'autres dépenses encore. Il n'y a donc pas de relation nécessaire entre les frais de l'office et la taxe. Certes, l'exposé des motifs établissait cette relation. Mais elle n'a pas trouvé son expression dans la loi. Le Conseil d'Etat eût pu, sans excéder les limites

de la délégation, instituer une contribution ayant, en partie en tout cas, le caractère d'un impôt d'affectation. Une délégation aussi vague n'est pas compatible avec le principe de légalité. Des précisions s'imposaient d'autant plus qu'il est difficile de fixer objectivement la valeur des avantages procurés aux encaveurs par l'activité de l'office. De plus, les frais de cette activité peuvent varier dans une mesure beaucoup plus grande que ceux d'une installation technique, de sorte qu'il eût peut-être été opportun de fixer le maximum de la taxe en valeur absolue plutôt qu'en proportion des dépenses de l'office. Il y avait une décision politique à prendre, décision que l'autorité législative pouvait arrêter librement, mais dont elle ne pouvait se décharger en donnant un blanc-seing à l'autorité exécutive. Sans doute celle-ci n'en a-t-elle pas abusé. La décision attaquée n'en repose pas moins sur une base légale insuffisante. Elle doit être annulée dans la mesure où elle concerne les recourants.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours dans le sens des considérants et annule la décision attaquée.