

BGE 99 IA 594 vom 10. Oktober 1973

Bundesgericht (BGE), 1973-10-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99 IA 594

FR: BGE 99 IA 594 du 10 octobre 1973

IT: BGE 99 IA 594 del 10 ottobre 1973

Regeste

Regeste 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 Erträge 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). Hingegen widerspricht sie dem aus Art. 4 BV abgeleiteten Legalitätsgrundsatz (Erw. 5 b).

Erwägungen

E. 1

L'Association suisse des vigneron-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 BGE 99 Ia 594 S. 598 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).

E. 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).

E. 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'assujéti. 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 BGE 99 Ia 594 S. 599 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 alimentaire - 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 sapeurs-pompier, 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

E. 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 inconstitutionnelle 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.

E. 5

Les recourants soutiennent qu'en laissant au Conseil 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 indéfinie 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 BGE 99 Ia 594 S. 604 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. Dispositif

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.