

VD_OMNI GE.2003.0056 vom 11. November 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2003.0056

FR: VD_OMNI GE.2003.0056 du 11 novembre 2005

IT: VD_OMNI GE.2003.0056 del 11 novembre 2005

Regeste

SELECTA AG/Service de l'économie et du tourisme | Bien que les règles de la loi cantonale sur la police du commerce en matière de patente de déballage et d'étalage soient contraires au droit fédéral depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le commerce itinérant, la patente pour distributeurs automatiques de marchandise peut subsister car ces appareils ne tombent pas sous le coup de la loi fédérale sur le commerce itinérant.

Erwägungen

E. 1

La loi cantonale sur la police du commerce du 18 novembre 1935 (LPC) a remplacé une précédente loi de 1920. D'après l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, on s'était rendu compte des abus que comportait le régime de la liberté du commerce et de l'industrie, et de la nécessité de limiter cette liberté dans l'intérêt même du commerce honnête et des consommateurs. Le remplacement de la précédente loi de 1920 tendait à protéger le commerce local contre la concurrence des grands magasins et à tenir compte du fait qu'au colporteur traditionnel tendaient à se substituer des camions servant de magasins ambulants (BGC printemps 1935 p. 488). Evoquant les compétences de la Confédération en matière de concurrence déloyale et de liquidations, les membres de la commission parlementaire se déclaraient "une fois de plus menacés de ce régime détestable des ordonnances fédérales, conçues généralement dans un esprit et sous une forme contraires à notre génie" (BGC précité, p. 497).

E. 2

Le permis de liquidation ou d'opération analogue, ainsi que l'autorisation prévue à l'article 116, tiennent lieu de patentes. C'est parmi les dispositions spéciales concernant le déballage et l'étalage (Chapitre IV, art. 85 à 93) que figure l'art. 89 LPC qui prévoit ce qui suit: Art. 89 Doivent se pourvoir d'une patente les propriétaires de distributeurs et d'appareils automatiques, mis à la disposition du public contre finance, sur la voie publique ou à l'intérieur d'établissements publics et d'établissements analogues au sens de la loi du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boissons, ou d'autres établissements tels que théâtres, cinémas, gares, bateaux, maisons de bains, etc. La même règle s'applique à ces appareils placés sur une propriété privée, lorsque le public peut les utiliser depuis un lieu ou un établissement publics. A la rigueur du texte légal, l'exploitation de distributeurs automatiques ne correspond pas à la définition du déballage (mise en vente, à titre temporaire, de marchandises dans un hôtel, dans un établissement public quelconque ou dans une propriété particulière, art. 8 LPC) ni à celle de l'étalage (ouverture temporaire d'un débit de marchandises sur la voie publique, art. 10 LPC). Il manque en effet, dans le cas des appareils distributeurs, la caractéristique que constitue le caractère temporaire du déballage ou de l'étalage. L'Exposé des motifs de la loi s'en explique de la manière suivante (BGC

précité, p. 505): "Enfin, l'exploitation d'appareils automatiques, à l'intérieur des établissements publics ou sur la voie publique, comme aussi à l'intérieur d'établissements privés, mais accessibles depuis l'extérieur, est assimilée à l'étalage, disposition d'autant plus judicieuse que ces distributeurs automatiques ont tendance à se multiplier en bordure du domaine public. Le développement de ce machinisme commercial prend, paraît-il, une grande extension en Amérique, où l'on peut se procurer ainsi jusqu'à des souliers et des parapluies". Suite à un amendement apporté par la commission parlementaire, la patente "de distributeurs et d'appareils automatiques", non prévue dans le projet de loi du Conseil d'Etat, est devenue la cinquième des catégories de patente énumérées à l'art. 63 LPC (voir le texte du projet et celui de la commission, BGC précité p. 546-547).

E. 3

La recourante, dans son écriture du 28 août 2003 où elle insiste sur le caractère fixe et permanent de ses distributeurs, fait valoir que puisque la loi sur la police du commerce exige une patente pour l'exercice "à titre temporaire ou ambulant" d'un commerce ou d'une industrie, elle ne saurait servir de base légale pour soumettre l'exploitation d'appareils automatiques à une autorisation. Elle aurait probablement raison si l'assujettissement des distributeurs automatiques n'était fondée que sur une disposition réglementaire. En effet, une loi formelle visant l'activité temporaire ou ambulante ne peut pas être interprétée extensivement, par voie réglementaire, pour soumettre à des restrictions l'exploitation de distributeurs fixes et permanents. Mais comme c'est la loi elle-même, à l'art. 89 LPC, qui soumet expressément les distributeurs automatiques à l'exigence d'une patente, il est audacieux de prétendre qu'une base légale ferait défaut. II. Portée de la loi fédérale sur le commerce itinérant (LCI)

E. 4

Fondée sur la compétence fédérale pour légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées (art. 98 al. 1 Cst), la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (LCI) prévoit notamment ce qui suit: Art. 1 1 La présente loi régit l'exercice du commerce itinérant, qui consiste à offrir aux consommateurs des marchandises ou des services. 2 La présente loi: a. garantit aux personnes qui pratiquent le commerce itinérant la possibilité d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national; b. fixe, en vue de protéger le public, les exigences minimales requises pour l'exercice du commerce itinérant. 3 Les collectes à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance et les ventes aux enchères publiques volontaires sont soumises au droit cantonal. Art. 2 Régime de l'autorisation 1 Doit être titulaire d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente toute personne qui, à titre lucratif: a. prend commande de marchandises auprès des consommateurs ou leur en vend, que ce soit par une activité itinérante, par la sollicitation spontanée de particuliers à domicile ou par un déballage de durée limitée en plein air, dans un local ou à partir d'un véhicule; b. offre aux consommateurs des services en tous genres, que ce soit par une activité itinérante ou par la sollicitation spontanée de particuliers à domicile; c. exerce une activité foraine ou exploite un cirque. 2 Le canton désigne l'autorité compétente. Comme la recourante le souligne elle-même, les distributeurs qu'elle exploite sont fixes et ne présentent aucun caractère temporaire. Dans ces conditions, on ne peut pas considérer que des distributeurs de marchandises puissent constituer une activité itinérante, ni réaliser l'état de fait d'une "sollicitation à domicile", ni d'un déballage de durée limitée. Aucune des hypothèses de l'art. 2 al. 1 lit. a LCI n'est ainsi réalisée. Quant aux lettres b et c citées ci-dessus, elles n'entrent pas en considération. L'exploitation de

distributeurs automatiques ne tombe donc pas sous le coup de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant. C'est d'ailleurs exactement ce qu'exposait le Message du Conseil fédéral relatif à cette loi (FF 2000 III 3870).

E. 5

L'argumentation de la recourante est en vérité ambiguë. D'une part, elle se réfère elle-même aux passages du Message du Conseil fédéral cités ci-dessus pour faire valoir que l'exploitation de distributeurs automatiques de marchandises n'est pas soumise au régime de l'autorisation de la loi fédérale sur le commerce intérieur. D'autre part, elle soutient que la loi fédérale sur le commerce intérieur ne laisse plus aucune place au droit cantonal pour réglementer certaines activités à titre de commerce itinérant, même si ces activités ne sont pas englobées par la loi fédérale sur le commerce intérieur. Elle invoque pour cela un message électronique adressé par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à la Police cantonale du commerce où un collaborateur du SECO expose, apparemment en date du 13 janvier 2003, que les distributeurs automatiques de marchandises ne sont pas soumis à la LCI et qu'en conséquence, « les exploitants de ces distributeurs ne doivent plus demander une autorisation fédérale relative à l'exercice du commerce itinérant. Les cantons et les communes qui exigeaient une patente pour cette activité ne pourront plus le faire à partir du 1^{er} janvier 2003 ». a) Comme on l'a vu, la loi fédérale sur le commerce itinérant est fondée sur la compétence que l'art. 95 Cst accorde à la Confédération pour légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Il est exact que lorsque le législateur fédéral fait usage de sa compétence, les réglementations cantonales sont supplantées par celles de la Confédération (Tercier, Commentaire romand Droit de la concurrence, introduction à la LMI, p. 1245 et les références citées ; sur ce point, la LCI a les mêmes effets que la LMI). Il s'agit là du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst), qui est implicitement invoqué par la recourante. Toutefois, l'édiction de règles de droit fédéral ne peut avoir pour effet de rendre inopérant le droit cantonal qui lui est contraire qu'à l'intérieur du champ d'application des règles fédérales en question. b) Après l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la loi fédérale sur le commerce itinérant, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a promulgué un arrêté d'exécution de cette loi en date du 8 janvier 2003 (RSV 943.31 ; ci-dessous : AVLCI). Cet arrêté confère aux préfectures la compétence d'octroyer et de renouveler les autorisations prévues par la LCI (art. 2 AVLCI) et au Service de l'économie et du tourisme, Police cantonale du commerce, la compétence de refuser et retirer ces autorisations. Ce sont les communes qui sont chargées de surveiller sur le terrain l'exécution de la LCI (art. 4 AVLCI). Elles peuvent obtenir, si elles apportent la preuve qu'elles exercent cette surveillance, la rétrocession partielle de l'émolument perçu par les préfectures en application de la LCI (art. 5 AVLCI). On observera au passage que l'octroi de la carte de légitimation personnelle (art. 7 al. 1 LCI) ne peut entraîner la perception que d'un émolument fixé par le Conseil fédéral (art. 12 al. 2 LCI) à 200 fr. pour l'examen de la demande et à 50 fr. pour la délivrance de la carte de légitimation (art. 28 al. 1 de l'Ordonnance du 4 septembre 2002 sur le commerce itinérant, RS 943.11). c) Pour le surplus, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le commerce itinérant, le 1^{er} janvier 2003, n'a été suivie d'aucune adaptation immédiate du droit cantonal, en particulier dans le cadre de la loi sur la Police du commerce du 18 novembre 1935. Il apparaît toutefois clairement que depuis lors, une partie au moins des dispositions de la loi sur la Police du commerce sont devenues contraires au droit fédéral durant la période, litigieuse en l'espèce pour l'année 2003, qui s'étend jusqu'au 1^{er} janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les activités économiques du 31 mai 2005, qui

abroge la loi sur la police du commerce et diverses autres lois cantonales. Durant cette période, on peut probablement désormais tenir pour inopérantes les dispositions de la loi cantonale sur la Police du commerce concernant plusieurs des cinq sortes de patentes prévues par l'art. 63 LCP, en particulier pour ce qui concerne les patentes de déballage et d'étalage. La recourante voudrait déduire l'invalidité de l'exigence cantonale d'une patente pour les distributeurs automatiques du fait que l'art. 89 LPC qui l'instaure fait partie du chapitre IV intitulé « Dispositions spéciales concernant le déballage et l'étalage ». On a toutefois vu plus haut que l'exploitation de distributeurs automatiques ne correspond ni à la définition du déballage ni à celle de l'étalage au sens de la loi cantonale sur la police du commerce. L'art. 89 LPC constitue donc en quelque sorte un corps étranger dans la systématique de la loi cantonale dans la mesure où il crée une catégorie indépendante de patente, comme le marque d'ailleurs clairement l'adjonction faite par la Commission parlementaire qui a amendé le projet du Conseil d'Etat en insérant à l'art. 63 LPC une cinquième catégorie de patentes spécifiques à ces appareils. Cette catégorie de patente peut donc subsister indépendamment du sort des patentes de déballage et d'étalage. Pour déterminer si le principe de la primauté du droit fédéral de l'art. 49 Cst rend caduque l'exigence cantonale d'une patente pour distributeurs automatiques, il suffit de se fonder non pas sur la diversité des solutions cantonales décrites dans le message du Conseil fédéral, mais sur le champ d'application de la notion désormais uniformisée de commerce itinérant selon le droit fédéral. Or on a vu plus haut que l'exploitation de distributeurs automatiques des marchandises n'entre pas dans le champ d'application de la loi fédérale sur le commerce itinérant. Il en résulte que la patente cantonale de distributeurs automatiques peut subsister dans son principe. L'opinion contraire exprimé par un collaborateur du SECO dans un courrier électronique adressé à l'autorité intimée n'est pas fondée. Au reste, ce collaborateur réservait les législations cantonales et communales et dans un nouveau message électronique du 13 janvier 2003, il exposait clairement que « les cantons peuvent demander une autorisation cantonale pour l'exploitation de ces distributeurs sur la base d'une loi cantonale, à condition que cette loi cantonale ne considère pas le distributeur automatique comme du commerce itinérant, qui relève du seul droit fédéral ». On ne peut d'ailleurs pas souscrire à l'opinion qui tient pour déterminante la question de savoir si le droit cantonal considère – ou non – le distributeur automatique comme du commerce itinérant : le principe de la primauté du droit fédéral s'applique à l'intérieur du champ d'application de la loi fédérale et il ne peut pas connaître d'extension au-delà de ce champ d'application pour des motifs qui tiendraient à la manière dont le droit cantonal aurait – ou non – rangé les règles relatives aux distributeurs automatiques à l'intérieur, en dehors ou parallèlement aux anciennes règles cantonales supplantées par la loi fédérale sur le commerce itinérant.

E. 6

Pour les activités qui relèvent de la loi fédérale sur le commerce intérieur, les cantons, comme on l'a vu, ne peuvent plus prélever, pour l'octroi de la carte de légitimation personnelle (art. 7 al. 1 LCI) qu'un émolument fixé par le Conseil fédéral (art. 12 al. 2 LCI) à 200 fr. pour l'examen de la demande et à 50 fr. pour la délivrance de la carte de légitimation (art. 28 al. 1 de l'Ordonnance du 4 septembre 2002 sur le commerce itinérant, RS 943.11). La perception de la taxe de patente de déballage ou d'étalage prévue par l'art. 67 LPC serait désormais contraire au droit fédéral. Comme toutefois l'exploitation de distributeurs automatiques ne tombe pas sous le coup de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant, la taxe de patente prévue par l'art. 67 LPC peut subsister pour ces

appareils-là. Sur ce point-là, l'argumentation de la recourante est donc mal fondée. III. Base légale de la taxe de patente pour distributeurs et appareils automatiques

E. 7

L'art. 67 LPC prévoit ce qui suit: Art. 67 1 Le règlement d'exécution, détermine pour chaque sorte de patente: a. la division en diverses classes, pour les patentes qui comportent cette division; b. le prix de la patente; c. la durée de la patente. 2 Le prix des patentes accordées aux personnes qui font usage d'un véhicule à moteur pour l'exercice de leur activité ou pour leurs déplacements professionnels est majoré selon un barème établi par le règlement d'exécution en fonction du genre du véhicule utilisé. La réduction de moitié accordée aux personnes domiciliées dans le canton (art. 73 LPC) n'entre apparemment pas en considération en vertu de l'art. 64 al. 1 RLPC qui l'exclut pour les appareils et distributeurs automatiques, et du fait aussi, semble-t-il, que la recourante n'est précisément pas domiciliée dans le canton. La recourante ne revendique pas non plus les "conditions spéciales" (art. 64 al. 1 in fine RLPC) qui peuvent être accordées aux appareils fabriqués dans la canton. Il n'y a donc pas lieu d'examiner ces aménagements, qui paraissent refléter les tendances protectionnistes de l'époque de leur adoption, ni leur justification. C'est le règlement d'exécution de la loi du 18 novembre 1935 sur la police du commerce (RLPC) qui fixe les tarifs. On en extrait les dispositions suivantes: Art. 59 1 Pour toutes les patentes et autorisations délivrées en application de la loi et du présent règlement, il est perçu une somme de 6 francs (timbre et émoulement). (...) Art. 64 - Appareils et distributeurs automatiques et jeux d'adresse (art. 89 de la loi) 1 Les titulaires de ces patentes ne peuvent bénéficier de la réduction prévue à l'article 73 de la loi. Toutefois, le département peut accorder des conditions spéciales pour l'exploitation d'appareils fabriqués dans le canton; ces appareils devront porter la marque de fabrique et le lieu de fabrication. 2 La taxe d'un distributeur de marchandises placé dans un établissement public soumis à patente est réduite des deux tiers si le distributeur n'est pas accessible depuis la voie publique et s'il ne contient que des marchandises vendues habituellement dans les établissements publics (denrées alimentaires et tabac). Le minimum de la taxe réduite ne peut toutefois être inférieur à 10 francs. 3 Les distributeurs de timbres-poste, de billets de chemin de fer et de bateau, les distributeurs et les appareils automatiques divers, mis gratuitement à la disposition du public, sont exempts de tout droit. 1. Appareils de jeux et juke-box. (...) 2. Distributeurs de services. (...) 3. Distributeurs de marchandises. a. Appareils avec recharge automatique. Patente annuelle. Taxe calculée en fonction du montant total des prix unitaires de vente des diverses espèces de marchandises pouvant être placées dans l'appareil. Total des prix unitaires

	Taxe de vente	Fr. jusqu'à 20 ct	10.-
maximum jusqu'à 50 ct		15.- maximum jusqu'à 1 fr	20.-
maximum jusqu'à 6 fr		25.- maximum jusqu'à 12 fr	
50.- maximum jusqu'à 18 fr		75.- maximum jusqu'à 24	

fr	100.- maximum jusqu'à 30 fr	125.- maximum jusqu'à
36 fr	150.- maximum jusqu'à 42 fr	175.- maximum
jusqu'à 48 fr	200.- maximum	b. Appareil sans recharge automatique.

Patente annuelle. Taxe calculée en fonction du montant total des prix de vente des marchandises pouvant être placées dans l'appareil. Total des prix unitaires	Taxe de
vente	Fr. jusqu'à 5 fr.
fr.	5.- maximum jusqu'à 10
50 fr.	10.- maximum jusqu'à 25 fr.
jusqu'à 100 fr.	30.- maximum jusqu'à
	40.- maximum jusqu'à 75 fr.
	50.- maximum
	60.- maximum jusqu'à 125 fr.
	70.-

maximum et ainsi de suite jusqu'à Fr. 200.- au maximum 4 Toute fraction de prix supplémentaire doit être comptée au tarif immédiatement supérieur. 5 Pour les appareils comprenant à la fois un dispositif avec recharge automatique et un dispositif sans recharge automatique, la taxe de la patente est calculée en fonction du barème applicable à chaque genre de dispositif, l'addition des deux taxes ne pouvant toutefois pas dépasser Fr. 200.-.

E. 8

La recourante fait valoir que la LPC ne constitue pas une base légale suffisante pour la perception de la contribution litigieuse. Elle invoque la jurisprudence relative au principe de la légalité selon laquelle la perception de contribution publique – sous réserve des émoluments de chancellerie – doit être prévue dans une loi au sens formel. Elle invoque aussi les règles correspondantes des art. 167 al. 1 et 103 al. 1 de la Constitution vaudoise (anciennement art. 19 al. 2 et 33 al. 1 de la Constitution vaudoise de 1885). Pour elle, la somme de 34'037 francs qui lui est réclamé sur une simple lettre de la Préfecture renouvelant les patentes ne peut pas être considérée comme un émolument respectant le principe de la couverture des frais. Le Tribunal fédéral rappelle régulièrement (v. en dernier lieu ATF 128 II 112) qu'en matière de contributions publiques, le principe de la légalité est concrétisé par l'art. 127 al. 1 Cst. qui prévoit que la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul sont définis par la loi. Cette disposition reprend la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale et vaut aussi bien pour les impôts fédéraux que cantonaux (cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss, p. 351 s.). Le principe de la légalité, qui vise notamment à protéger l'administré contre tout comportement arbitraire de l'Etat, s'applique de façon générale à toutes les contributions publiques, mais avec des nuances visant à tenir compte de la nature spécifique de certaines contributions. Ainsi, il peut notamment être assoupli lorsque d'autres principes remplissent également une fonction protectrice, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence qui permettent, dans une certaine mesure, de contrôler le montant de la contribution (cf. ATF 126 I 180 consid. 3a p. 188). Ces principes ne sauraient toutefois remplacer complètement et entièrement l'exigence d'une base légale formelle (cf. ATF 125 I 173 consid. 9c p. 180). En l'espèce, ni la lettre de la Préfecture du 28 mars 2003 ni la décision de la Police cantonale du commerce du 8 mai 2003 ne fournissent de détails sur le calcul du montant de 34'037 francs réclamé à la recourante. L'instruction a toutefois permis d'établir sur la base de photocopies d'anciennes patentes que le montant facturé pour chaque appareil est composé d'un émolument de 6 francs ainsi que du montant de la taxe de patente. Il semble toutefois qu'il ne soit plus établi de patente séparée pour chaque appareil. Dans tous les cas, la totalité du montant est facturé en une seule lettre établie par mesure de simplification à la Préfecture de Lausanne. Il en résulte que la lettre de la Préfecture du 28 mars 2003 réclame à la recourante, à titre d'émolument, la somme de 6 francs pour chacun des 177 appareils traités en une seule fois, ce qui représente au total 1'062 francs d'émoluments. Le solde du montant réclamé, à savoir 32'975 francs, est constitué par la taxe de patente, qui atteint le maximum réglementaire de 200 francs pour la plupart des 177 appareils de la recourante. Vu leur nature différente, il s'agit d'examiner séparément le fondement de l'émolument de 1062 francs et celui de la taxe de patente de 32'975 francs.

E. 9

Pour ce qui concerne l'émolument de 1'062 francs, l'art. 59 du règlement d'exécution de la loi du 18 novembre 1935 sur la police du commerce (RLPC) prévoit que " pour toutes les

patentes et autorisations délivrées en application de la loi et du présent règlement, il est perçu une somme de 6 francs (timbre et émoluments)". L'exigence de base légale matérielle est ainsi respectée s'agissant d'un simple émoulement. La question qui se pose est de savoir s'il respecte le principe de l'équivalence et celui de la couverture des frais. L'autorité intimée explique dans ses déterminations du 18 avril 2005 que la liste de la Préfecture doit encore être transmise à la commune du lieu d'installation de l'appareil pour surveillance et le cas échéant délivrance d'une autorisation pour usage accru du domaine public. Toutefois, on ne saurait prendre en compte l'éventuelle activité déployée par l'autorité communale pour justifier l'émoulement cantonal. Au reste, on ignore si l'autorité communale ne prélève pas à son tour un émoulement. Elle prélève en tout cas une taxe de patente qui est d'ailleurs évoquée expressément dans la décision attaquée et qui se fonde apparemment sur l'application par analogie, en matière de distributeur automatique, de l'art. 85 LPC qui prévoit un « droit de déballage ou d'étalage » communal ne dépassant pas celui perçu par l'Etat. On observera au passage qu'il n'apparaît pas certain qu'un contrôle soit réellement effectué par les autorités communales si l'on en juge par la réglementation adoptée par le Conseil d'Etat pour appliquer la loi fédérale sur le commerce itinérant : l'arrêté cantonal du 8 janvier 2003 cité au considérant 3 b) ci-dessus subordonne la participation des communes à l'émoulement perçu par le canton à la preuve qu'elles exercent effectivement une surveillance. Il n'en reste pas moins que dès lors que le principe de la patente n'est pas remis en cause (en l'état actuel du droit cantonal), on ne peut pas contester qu'un émoulement soit prélevé pour le renouvellement de la patente. Le montant de 1062 francs paraît certes assurer assez généreusement la couverture des frais de l'opération consistant à renouveler globalement toutes les patentes de la recourante. Cependant, même si l'autorité cantonale a décidé de rationaliser son travail en centralisant le renouvellement à la Préfecture de Lausanne, on ne peut pas exclure que périodiquement, certains des appareils nécessitent des contrôles ou des vérifications. Finalement, le montant de 1062 francs n'est pas disproportionné par rapport à l'activité que l'autorité peut avoir à déployer. Pour le surplus, un montant de 6 francs par appareil respecte à coup sûr le principe de l'équivalence car la prestation ne peut guère être estimée moins cher. La décision attaquée doit donc être maintenue en tant qu'elle porte sur un émoulement de 1'062 francs.

E. 10

Pour ce qui concerne en revanche la taxe de patente elle-même, c'est l'insuffisance de la base légale qui est invoquée par la recourante. En effet, la seule base légale formelle (issue d'une loi adoptée par le parlement) qui entre ici en considération est l'art. 67 al. 1 lit. b qui prévoit que le prix de la patente est fixé par le règlement d'exécution. Dans ses déterminations complémentaires du 18 avril 2005, l'autorité intimée semble renoncer à invoquer le règlement d'exécution de la LPC et se réfère au règlement cantonal du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative qui prévoit un émoulement de 20 à 1'860 francs pour « toute autre décision, autorisation, déclaration ou attestation non spécialement prévue dans le présent règlement ». Cependant, cette clause subsidiaire ne saurait être invoquée en présence d'un règlement spécifique tel que le règlement du 31 mars 1967 d'exécution de la loi cantonale sur la police du commerce. En définitive, le fait que le règlement prévoie expressément un émoulement de 6 francs par appareil montre bien qu'on ne saurait considérer la taxe de patente comme un simple émoulement de chancellerie. Cette taxe de patente doit au contraire être considérée comme un impôt spécial, ne serait-ce parce que son produit dépasse manifestement le coût de la prestation. Comme le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de le rappeler au sujet de la taxe de patente pour les

auberges et débits de boissons, les contributions causales, même celles qui sont indépendantes des coûts, doivent satisfaire aux exigences du principe de la légalité en ce sens qu'une loi formelle doit fixer le montant maximal de la contribution à une limite supérieure (FI 1998.0056 du 11 avril 2001, consid. 8 b) in fine). Il est vrai cependant que dans des arrêts déjà anciens, le Tribunal fédéral a jugé qu'on admet en Suisse une plus grande souplesse dans l'application des principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité de l'impôt lorsqu'on a affaire à des taxes spéciales frappant notamment le commerce et l'industrie, comme les droits de patente: l'indication dans la loi du minimum et du maximum, ainsi que des principes gouvernant la perception, est suffisante (FI 1998.0056, consid. 8 e et les arrêts cités). En l'espèce, le législateur de 1935, qui n'avait probablement pas en vue les exigences du principe de la légalité à l'égard de la taxe de patente considérée comme un impôt spécial, n'a pas fixé de maximum pour cette taxe. Or, le montant réclamé à la recourante, de l'ordre de 33'000 francs, est important. On ne doit pas se laisser tromper à cet égard par le montant relativement modeste de la taxe afférente à chaque appareil envisagée isolément (200 francs par appareil pour la plupart de ceux de la recourante) car il faut prendre en considération l'importance de la contribution par rapport à l'activité de la recourante. Ainsi envisagé de manière globale, le prélèvement d'un impôt spécial ou d'une contribution causale quelconque atteignant plusieurs dizaine de milliers de francs ne peut pas être admis sans qu'une loi formelle, adoptée par le parlement, n'en fixe les principales modalités de perception, en particulier en arrêtant le maximum que peut atteindre la taxe. On rappellera par comparaison que la taxe de patente prévue par la loi sur les auberge et débit de boisson (dans sa version du 11 décembre 1984) prévoyait expressément un montant maximum à l'art. 43 LADB (20'000 francs par an pour les cafés restaurants) si bien que dans la cause relative à cette taxe (FI.1998.0056 du 11 avril 2001, consid.8), les contribuables recourants en était réduits à faire valoir " que la loi ne fixe que le maximum et le minimum sans donner d'indications sur la gradation de la taxe (ces indications ne ressortent que du règlement du Conseil d'Etat)". Il n'en est rien en l'espèce où même le montant maximum de la patente n'est pas fixé dans la loi. Dans ces conditions, la recourante invoque à juste titre l'insuffisance de la base légale afférente au montant de 32'975 francs qui lui est réclamé à titre de taxe de patente. Sur ce point-là, la décision attaquée doit être annulée purement et simplement.

E. 11

L'émolument de décision de 100 francs prévu par la décision attaquée est suffisamment modeste pour échapper à la critique. Il peut être maintenu en regard du montant de 1'062 francs que le présent arrêt laisse à la charge de la recourante à titre d'émolument pour le renouvellement des patentes.

E. 12

Le recours étant ainsi admis pour l'essentiel, l'arrêt sera rendu sans frais et la recourante, qui a contesté une décision qui ne révélait même pas qu'elle recelait à la fois un émolument et une taxe, a droit à des dépens.