

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

14. Arrêt du 19 mai 1928 en la cause Schallenberger contre Conseil d'Etat de Neuchâtel.

Liberté du commerce et de l'industrie. — Cinématographes. Bien que motivée par les frais spéciaux de surveillance et de contrôle, une taxe de 200 fr. par mois sur chaque cinématographe ne saurait être considérée comme un simple émolument. Elle constitue, au contraire, — du moins en partie — un véritable impôt sur un genre d'affaires déterminé (consid. 2).

Prélevée uniformément sur tous les cinématographes, la taxe en question est prohibitive pour certaines catégories de salles. Elle grève, en effet, ces entreprises au point de supprimer le bénéfice normal et de rendre l'exploitation impossible (consid. 3 et 4).

Résumé des faits :

A. — L'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, du 1^{er} juin 1915, concernant les représentations cinématographiques, dispose à son art. 11 :

« Outre les taxes perçues à teneur de l'article 35 de la loi sur l'assistance publique et en compensation des prestations qui leur sont imposées pour la surveillance des cinématographes par le règlement de police du feu, du 19 juillet 1912, et par le présent arrêté, l'Etat et les communes prélèvent sur tous les cinématographes permanents un droit fixe de 80 fr. par mois, dont 40 fr. reviennent à l'Etat et 40 fr. aux communes.

» Si les représentations n'ont lieu que d'une manière intermittente, le droit est de 5 fr. par représentation, réparti par moitié entre l'Etat et la commune.

» L'encaissement des taxes se fait par les soins des communes, qui en tiennent compte à l'Etat. »

Le 21 octobre 1915, le Tribunal fédéral a écarté un recours de droit public formé, notamment contre cette

disposition, par Pierre Guichard et la S. A. Apollo Cinéma-Pathé (RO 41 I p. 266 et suiv.). Le Tribunal fédéral considère, en substance, dans cet arrêt que le montant de la taxe neuchâteloise n'est point prohibitif.

Le 6 novembre 1920, faisant état de l'augmentation des frais de surveillance des cinémas, le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds demandait au gouvernement cantonal que les taxes prévues à l'art. 11 de l'arrêté du 1^{er} juin 1915 fussent au moins triplées. Une réunion de préfets, de représentants d'autorités municipales et de délégués d'entreprises cinématographiques fut convoquée. A la suite de cette conférence, le Conseil d'Etat prit, en date du 30 novembre 1920, un arrêté élevant, entr'autres, à 200 fr. par mois le droit fixe; la taxe des cinémas non permanents était, en même temps, portée à la somme de 10 à 20 fr. par représentation.

B. — Fritz Schallenberger exploite, depuis l'automne 1925, à La Chaux-de-Fonds, un café et le cinéma Simplon, de 200 places. Il donne dans ce dernier une représentation par jour et perçoit un prix d'entrée de 30 à 50 centimes.

Schallenberger a, d'abord, payé sans opposition la taxe mensuelle de 200 fr. Le 30 août 1927, il s'est adressé à la Direction de police de La Chaux-de-Fonds et a sollicité la remise d'une partie de la somme due, en alléguant que cette charge était écrasante pour son entreprise et que, maintenue, elle l'empêcherait de faire honneur à ses engagements. Il déclarait, en conséquence, n'être en mesure de verser, à l'avenir, que 40 fr. par mois. Renvoyé au Conseil d'Etat, il a demandé, le 5 septembre 1927, à cette autorité que les taxes de cinématographes soient fixées, dorénavant, non plus de manière uniforme, mais d'après le nombre de places de chaque établissement. Le Département de Justice et Police ayant refusé d'entrer dans ses vues, Schallenberger a formé un recours de droit public sur lequel le Tribunal fédéral n'est point entré en matière, les instances cantonales n'étant pas épuisées (arrêt du 28 octobre 1927).

Un premier commandement de payer n° 15 401, du

14 novembre 1927, notifié à l'intéressé par la commune de La Chaux-de-Fonds pour le montant non payé des taxes d'août, septembre et octobre 1927, fut frappé d'opposition et la main-levée refusée. Schallenberger recourut, néanmoins, au Conseil d'Etat contre cette poursuite. Par décision du 29 novembre 1927, et considérant « que l'arrêté du 1^{er} juin 1915 a été pris par le Conseil d'Etat dans les limites de ses compétences; qu'il » en est de même de l'arrêté du 30 novembre 1920 » modifiant le précédent; que la revision de 1920 a été » dictée exclusivement par la nécessité d'adapter le » montant des taxes de police réclamées en cette matière » à la valeur de l'argent, qui n'est plus ce qu'elle était » en 1915; qu'il a convenu au recourant de donner à la » salle de spectacle de son établissement le caractère d'un » cinématographe permanent plutôt que de se borner à » y organiser des représentations n'ayant lieu que d'une » manière intermittente; qu'ainsi il n'existe pas de motif » de faire droit à la demande de réduction de taxe du » citoyen Fritz Schallenberger-Degoumois; » le Conseil d'Etat a rejeté le recours.

Un nouveau commandement de payer, n° 15 819, lui ayant été signifié le 7 décembre 1927, le recourant s'est adressé derechef à l'autorité cantonale. En date du 13 décembre 1927, le Conseil d'Etat a fait savoir au mandataire de Schallenberger que son pourvoi était écarté, par référence à l'arrêté du 29 novembre 1927.

C. — Schallenberger a formé en temps utile un recours de droit public au Tribunal fédéral, en concluant à ce que les mesures d'exécution prises contre lui sur la base de l'arrêté cantonal du 30 novembre 1920 soient déclarées nulles et de nul effet, pour violation des art. 4 et 31 Const. féd., 15 et 39 Const. neuchâtelaise.

Le Conseil d'Etat a proposé le rejet du recours.

Considérant en droit :

1. —

2. — L'obligation pour les cinématographes de payer *une* taxe n'est, avec raison, pas contestée par le recourant. En effet, le droit de l'Etat et des communes de prélever un émolument spécial compensant les frais de surveillance et de contrôle d'une industrie a toujours été reconnu et déclaré compatible avec l'art. 31 Const. féd.

Toutefois, bien qu'elle ait été instituée, à l'origine, dans le but de couvrir les frais spéciaux causés par cette surveillance, la taxe ne peut plus, aujourd'hui, être envisagée exclusivement comme un « émolument », c'est-à-dire comme une contribution prélevée en échange ou, du moins, à raison d'une prestation déterminée de l'Etat (RO 29 I p. 45; 38 I p. 369/370 et 533; 48 I p. 74/75, etc.). Déjà en 1915, le Tribunal fédéral s'était placé sur ce terrain pour examiner si une taxe mensuelle de 80 fr. pouvait être considérée comme prohibitive. Or, depuis cette époque, le prétendu émolument a été plus que doublé, tandis que, selon le recourant, les frais de contrôle de la commune auraient été réduits dans une large mesure. Point n'est besoin d'examiner si, réellement, comme l'affirme Schallenberger, les dépenses occasionnées, de ce chef, à l'administration municipale ne s'élevaient qu'à 480 fr. par mois. On doit constater, cependant, que ni l'Etat ni la commune n'ont opposé de chiffres à ceux du recourant, et qu'ils ont refusé l'expertise demandée par Schallenberger, expertise qui devait porter, entr'autres, sur la prétendue disproportion entre le montant de la taxe et les frais effectifs de surveillance. Il paraît difficile, dès lors, d'admettre que la seule existence des six cinémas permanents de La Chaux-de-Fonds entraîne, pour la communauté, une dépense supplémentaire de 14 400 fr. D'autre part, la moitié de la taxe revient à l'Etat. Or, non seulement le Conseil d'Etat n'indique pas en quoi consistent les frais incombant à l'administration cantonale, à raison de la surveillance des cinémas, mais il n'allègue même pas avoir, de ce fait, des prestations spéciales à fournir. On doit donc admettre, en définitive, que la taxe actuelle constitue, pour partie

tout au moins, un *impôt* sur un genre d'industrie déterminé.

3. — Il est, toutefois, de jurisprudence constante — et le recourant ne le méconnaît pas — qu'en dehors des contributions générales, les cantons peuvent, sans violer l'art. 31 Const. féd., prélever un *impôt* spécial sur telle ou telle industrie, sous réserve de ne pas fixer de taux prohibitifs, c'est-à-dire de ne pas rendre, par ce moyen détourné, l'exercice de ladite industrie impossible (RO 41 I p. 266/7). Sans doute, ne suffit-il pas qu'un individu travaille à perte pour que les redevances auxquelles il est astreint puissent être envisagées comme prohibitives. On doit, bien plutôt, considérer dans son ensemble la branche d'industrie assujétie à l'*impôt*, et examiner si les charges qu'elle supporte sont disproportionnées à ses ressources et n'empêchent pas son développement (RO 40 I p. 186/7 ; 43 I p. 257). Tel sera, toutefois, le cas, non seulement lorsque l'*impôt* s'oppose absolument, par sa quotité, à l'exploitation lucrative de l'industrie elle-même, mais déjà lorsque, du fait de leurs installations plus vastes et plus luxueuses, certains établissements mieux achalandés sont seuls en mesure d'en supporter le poids et qu'ils obtiennent ainsi, grâce à l'*impôt*, une sorte de monopole (RO 40 I p. 187). En effet, une taxe fixe, trop rigide, ne tenant pas compte de l'importance respective des exploitations, peut constituer une entrave au libre jeu de la concurrence (SALIS, Droit fédéral, tome II n° 897 ; RO 38 I p. 424 et suiv.). Sans doute, serait-il excessif de demander que les taxes spéciales tiennent exactement compte de la situation de chaque entreprise, au même titre que l'*impôt* ordinaire, proportionnel au chiffre de la fortune ou du revenu. Mais l'équité et le principe d'un traitement égal pour tous les citoyens exigent que l'on ne frappe pas dans la même mesure des industries dont les conditions d'exploitation et la clientèle sont très sensiblement différentes.

C'est dès lors, avec raison que Schallenberger établit

plusieurs catégories de cinémas à La Chaux-de-Fonds, et soutient que ces diverses entreprises de même nature ne peuvent être traitées de façon uniforme, vu leurs conditions de travail essentiellement différentes (nombre de places allant de 150-200 à 700-1100 ; prix d'entrée de 30 à 50 c. d'une part, de 1 fr. 15 à 2 fr. 75 d'autre part). Il ne s'agit donc plus de rechercher si, objectivement, la taxe revêt un caractère prohibitif pour l'industrie du cinéma en général. La taxe doit être examinée dans chaque cas concret. Elle devient inconstitutionnelle lorsqu'elle grève à ce point l'établissement intéressé, qu'elle supprime le bénéfice normal d'exploitation et rend cette dernière pratiquement impossible.

4. — Or il résulte clairement des chiffres avancés par le recourant et non contestés par l'Etat, que l'industrie de Schallenberger est déficitaire. La taxe de 2400 fr. par an représente, en effet, le 20% des recettes *brutes* annuelles, de 12 000 fr. Elle supprime par conséquent toute possibilité de bénéfices et prend, dès lors, un caractère prohibitif. Le fait que le revenu total de Schallenberger, pour son cinéma et son café, ascende à 6000 fr. seulement, démontre, au surplus, les conditions modestes de l'entreprise et l'exagération d'une redevance fixée à 2400 fr. pour une partie de ce revenu.

En vain, l'autorité cantonale ferait-elle valoir que Schallenberger se trouve dans une situation particulière et que ses concurrents ne souffrent pas au même degré des prestations imposées uniformément à tous les cinémas. En effet, le Conseil d'Etat ne signale pas à quelles autres causes l'insuccès de l'entreprise du recourant pourrait être attribué, et il doit reconnaître que, comme Schallenberger, les propriétaires des autres petits cinémas de La Chaux-de-Fonds se plaignent des taxes qui leur sont réclamées. Le fait qu'ils n'ont, jusqu'ici, pas jugé à propos de recourir au Tribunal fédéral ne saurait, en conséquence, priver Schallenberger du droit d'invoquer l'article 31 de la Constitution fédérale.

L'argument principal du fisc neuchâtelois se ramène à dire qu'en créant son industrie, Schallenberger savait qu'une redevance annuelle de 2400 fr. lui serait réclamée et qu'il n'aurait pas dû donner suite à son projet si, compte tenu de la taxe, l'entreprise se révélait non rentable. Ce reproche n'est, toutefois, point fondé, car l'art. 31 Const. féd. s'oppose précisément à ce que, par des taxes uniformes trop élevées, l'Etat mette obstacle à la création de nouvelles entreprises commerciales, plus modestes que celles existantes.

Il n'est, enfin, pas exact que les prix d'entrée demandés par Schallenberger soient inférieurs à ceux des autres cinémas. Le rapport de l'inspecteur cantonal mentionne que, dans les cinémas Saumon et Métropole, seuls vrais concurrents de Schallenberger, les places valent 30 cts., tandis que ce dernier exige, suivant les films, 30, 40 ou 50 cts. On ne saurait, dans ces conditions, lui demander d'élever encore ses prix pour faire face aux contributions importantes réclamées par l'Etat et par la commune. Le supplément qui correspondrait au seul montant contesté de la taxe serait, en effet, de 5 à 7 c. par spectateur. Or il est notoire — et le Conseil d'Etat ne le méconnaît pas — que des cinémas de la catégorie du Simplon ne peuvent subsister qu'en se contentant de finances d'entrée modestes (RO 43 I p. 258). Aussi bien les émoluments ou impôts institués par les cantons sur les établissements de ce genre prévoient-ils, en général, un minimum et un maximum permettant de tenir compte du genre de public, du chiffre des représentations, du nombre des places, de leur prix et de l'importance des recettes.

C'est dans ce sens que l'article 11 de l'arrêté cantonal doit être révisé, comme il l'a déjà été, en 1920, pour les cinémas non permanents. Le minimum doit pouvoir représenter largement les frais de surveillance, et une taxe supplémentaire peut s'y ajouter, à la condition d'être instituée par l'autorité compétente et fixée de

telle façon que les petites entreprises la puissent supporter (RO 50 I p. 35 et 36). En admettant, dès lors, le principe du recours, le Tribunal fédéral n'émet pas d'avis sur la quotité de l'impôt, notamment sur le point de savoir si les chiffres proposés par Schallenberger sont équitables et suffisants. C'est à l'autorité cantonale qu'il appartiendra de fixer les limites ou l'échelle de la taxe révisée, en tenant compte des considérations qui précèdent et des appréciations données par les arrêts cités (voir, en particulier, sur le chiffre minimum, RO 50 I p. 34 et suiv.).

Le recours devant être admis sur la base de l'art. 31 Const. féd., il devient inutile de l'examiner, en outre, au point de vue de l'art. 4 Const. féd. et des art. 16 et 39 Const. neuchâteloise. Les objections soulevées, à cet égard, par Schallenberger, pourront, d'ailleurs, être étudiées par l'autorité cantonale lors de la révision, devenue nécessaire, du régime existant.

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis dans le sens des considérants qui précèdent, et le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel invité à taxer à nouveau le recourant pour les mois d'août, septembre et octobre 1927, sur la base de ces considérants.