

## **BGE 143 I 227**

Bundesgericht (BGE), 2017-01-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_143 I 227](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_143_I_227)

FR: ATF 143 I 227

IT: DTF 143 I 227

### **Regeste**

Regeste Art. 29a und 127 BV; Art. 6 EMRK; Gebühren- und Entschädigungstarif des waadtländischen Kantonsgerichts in Verwaltungsangelegenheiten (TFJDA/VD); steuerrechtliche Prinzipien; Kausalabgaben; Rechtsweggarantie. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip erlauben bei Kausalabgaben eine Aufweichung der Anforderungen des Legalitätsprinzips, sofern die streitbetreffende Bestimmung darauf abzielt oder zum Ergebnis führt, dass die Gesamtheit der Kosten einer staatlichen Leistung auf die jeweiligen Empfänger überwältigt wird. Dies ist bei Gerichtsgebühren nicht der Fall. Aus diesem Grund hat der formelle Gesetzgeber deren Höhe zu begrenzen (E. 4-4.4). Relativierung dieses Grundsatzes angesichts der Besonderheiten der abstrakten Normenkontrolle sowie der Gebührenpraxis der waadtländischen Gerichte (E. 4.5). Die Pflicht zur Bezahlung von verhältnismässigen Gerichtsgebühren verletzt die Rechtsweggarantie nicht (E. 5).

### **Erwägungen**

#### **E. 4**

Les recourants soutiennent que, hormis dans les domaines fiscal et des marchés publics traités aux art. 2 et 3 TFJDA/VD, les dispositions du Tarif relatives aux frais judiciaires ne fixent pas de critères objectifs. La fourchette de l'émolument allant de 100 à 10'000 fr. (art. 4 TFJDA/VD: "Autres affaires") ne permettrait pas au justiciable d'apprécier les conséquences financières de son recours. Est invoquée à ce titre la violation des principes régissant l'imposition ( art. 127 Cst. ), de la légalité ( art. 5 al. 1 Cst. ), de l'égalité de traitement ( art. 8 Cst. ) et de l'interdiction de l'arbitraire ( art. 9 Cst. ).

#### **E. 4.1**

Les griefs d'ordre constitutionnel que soulèvent les recourants reviennent à contester le volet du Tarif consacré aux frais judiciaires à deux égards: d'une part, celui-ci se fonderait sur une loi ne contenant pas les principes généraux du régime fiscal; d'autre part, les fourchettes prévues à l'art. 4 TFJDA/VD seraient trop larges, au point de rendre leur application imprévisible pour le justiciable. En matière fiscale, ces aspects sont appréhendés, de manière spécifique, par l' art. 127 Cst. concernant les principes régissant l'imposition (cf., notamment, arrêt 2C\_160/2014 du 7 octobre 2014 consid. 6.2.1 et 6.4.1, résumés in Archives 83 p. 301). Il convient donc de les traiter à l'aune de cette disposition ( ATF 137 I 167 consid. 3.7 p. 176).

#### **E. 4.2**

Le principe de la légalité en droit fiscal, érigé en droit constitutionnel indépendant à l' art. 127 al. 1 Cst. et qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être

définis par la loi (cf. aussi art. 164 al. 1 let. d Cst.; ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; arrêt 2C\_655/2015 du 22 juin 2016 consid. 4.5, non publié in ATF 142 I 155 mais résumé in BGE 143 I 227 S. 233 Archives 85 p. 89). Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manoeuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base ( ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; ATF 131 II 271 consid. 6.1 p. 278 s.).

#### **E. 4.2.1**

Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. Si la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle, la jurisprudence a cependant assoupli cette exigence en ce qui concerne le mode de calcul de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée à l'exécutif lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entrerait en contradiction avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (cf. ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; ATF 133 V 402 consid. 3.2 p. 405; arrêt 2C\_780/2015 du 29 mars 2016 consid. 3.1, résumé in Archives 84 p. 829). Le Tribunal fédéral examine librement si la norme de délégation en cause satisfait aux exigences précitées ( ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140).

#### **E. 4.2.2**

La plupart des contributions causales - en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence - doivent respecter le principe de la couverture des frais ( ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133). Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (cf. ATF 139 III 334 consid. 3.2.3 p. 337; ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133). Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence - qui est l'expression du principe de la BGE 143 I 227 S. 234 proportionnalité en matière de contributions publiques -, selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle; ATF 139 I 138 consid. 3.2 p. 141; ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337; ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133).

#### **E. 4.2.3**

L'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels susmentionnés (consid. 4.2.2 supra) que dans la mesure où la réglementation en cause vise à, respectivement à pour effet de mettre la totalité des coûts d'une prestation de l'Etat à la charge de ses bénéficiaires. Tel n'est pas le cas lorsqu'une contribution ne permet de couvrir, conformément à la réglementation

applicable, qu'une partie des dépenses effectives. Les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettent alors pas d'encadrer de manière suffisante la contribution en cause (cf. ATF 123 I 254 consid. 2b p. 255 s.; ATF 121 I 273 consid. 4b p. 276; ATF 120 Ia 1 consid. 3f p. 6).

### **E. 4.3**

Le chapitre I du Tarif traite des frais judiciaires que peut percevoir le Tribunal cantonal en matière administrative; ceux-ci se subdivisent en des "frais" au sens strict et en un "émolument". Tandis que les frais consistent dans les montants versés par le Tribunal cantonal à des tiers pour l'accomplissement de certaines opérations (notamment les honoraires d'expert), l'émolument est censé couvrir les opérations accomplies par le juge (cf. art. 1 al. 2, art. 3 et 7 TFJDA/ VD).

#### **E. 4.3.1**

De jurisprudence constante, les frais de justice sont des contributions causales qui trouvent leur fondement dans la sollicitation d'une prestation étatique et, partant, dépendent des coûts occasionnés par le service rendu (cf. ATF 141 I 105 consid. 3.3.2 p. 108; ATF 133 V 402 consid. 3.1 p. 404; ATF 132 I 117 consid. 4.2 p. 121; ATF 124 I 241 consid. 4a p. 244). Il est cependant notoire que, en matière judiciaire, les émoluments encaissés par les tribunaux n'arrivent pas, et de loin, à couvrir leurs dépenses effectives ( ATF 141 I 105 consid. 3.3.2 p. 108; ATF 139 III 334 consid. 3.2.3 p. 337; ATF 120 Ia 171 consid. 3 p. 175; ATF 106 Ia 249 consid. 2a p. 252 s.; 44 I 11 p. 14). L'administration de la justice suppose en effet tout un appareil judiciaire dont l'activité ne se limite pas aux seuls actes de procédure et qui profite directement et essentiellement aux justiciables ( ATF 120 Ia 171 consid. 3 p. 175). Une approche, consistant à mettre la totalité des frais judiciaires à la charge des usagers de la justice, risquerait, dans de nombreux cas, BGE 143 I 227 S. 235 d'entraver la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (cf. art. 29a Cst. ).

#### **E. 4.3.2**

Il suit de ces développements que les frais judiciaires qui sont prélevés ne représentent qu'une contribution au coût de fonctionnement global de la justice; ils ne répercutent pas l'intégralité de ce coût sur les justiciables. Partant, il appartient en principe au législateur de déterminer le montant des frais judiciaires dans une loi formelle ou, au moins, d'imposer des limites à leur détermination par le pouvoir délégataire. A minima, ces limites prendront la forme d'un cadre ou d'un plafond, voire préciseront les bases de calcul des émoluments judiciaires en cause.

#### **E. 4.3.3**

Dans un ancien arrêt publié ( ATF 106 Ia 249 ), étaient en jeu les émoluments judiciaires que le Tribunal administratif zurichois avait fixés dans une ordonnance. Celle-ci reposait sur une clause de délégation législative qui se confinait à charger la juridiction cantonale d'adopter une telle ordonnance, puis de la faire approuver par le Parlement cantonal (consid. 1 p. 250 s.). S'agissant de la légalité d'une telle pratique, le Tribunal fédéral a jugé, notamment, qu'il était possible d'assouplir l'exigence de la légalité au motif que les émoluments étaient établis par un tribunal; une telle autorité judiciaire, chargée de trancher les litiges de façon neutre, ne possédait en effet aucun intérêt propre à l'issue du litige concret et était habituée à se prononcer dans le cadre du pouvoir d'appréciation consenti (consid. 3b p. 253 s.). En outre, la circonstance que le Parlement cantonal avait approuvé l'ordonnance du Tribunal administratif donnait à penser que le législateur aurait arrêté des

critères similaires s'il avait été compétent pour régler cette matière (consid. 3a p. 252 s.). Ce raisonnement a été, en particulier, repris dans les ATF 123 I 248 (consid. 3d p. 252) et ATF 120 Ia 171 . Dans cette seconde affaire, le Tribunal fédéral a néanmoins annulé la modification du tarif vaudois des frais judiciaires en matière civile édictée par le Tribunal cantonal vaudois, au motif que ce règlement prévoyait des émoluments d'un montant trop élevé pour être valablement couverts par la clause de délégation succincte qu'avait formulée le législateur cantonal (consid. 5 p. 179). Les arrêts précités remontent à une époque où il était usuel que les juridictions prélèvent des frais judiciaires modiques, étant précisé que, à l'aune de l' ATF 120 Ia 171 , l'excès dans la fixation desdits frais pouvait d'ores et déjà être sanctionné sur recours. Plusieurs BGE 143 I 227 S. 236 décennies après le prononcé de l' ATF 106 Ia 249 , il est toutefois indéniable que les autorités ont davantage tendance à augmenter le tarif des frais judiciaires à la charge des usagers de la justice. Or, des points de vue démocratique (cf. BLUMENSTEIN/LOCHER, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7 e éd. 2016, p. 15; VALLENDER/WIEDERKEHR, in *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3 e éd. 2014, n° 5 ad art. 127 Cst. p. 2289), de la séparation des pouvoirs et de la prévisibilité du droit, de telles augmentations ne sauraient être, sur délégation législative, abandonnées à l'entière discrétion du pouvoir judiciaire, ni d'ailleurs du pouvoir exécutif. C'est avant tout au législateur formel qu'il appartient de déterminer le cadre tarifaire des frais judiciaires (cf. RICHARD LÖTSCHER, *Das Äquivalenzprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben*, PJA 2/2015 p. 469 ss, 477 s.), à charge pour les juridictions concernées de les concrétiser, le cas échéant, par la voie de l'ordonnance (cf., notamment, art. 15 al. 1 let. a et 65 LTF cum Tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral du 31 mars 2006 [RS 173.110.210.1]; BLUMENSTEIN/LOCHER, op. cit., p. 273; DANIELA WYSS, *Kausalabgaben [...]*, 2009, p. 170).

#### **E. 4.4**

En l'occurrence, le principe même de la fixation d'un tarif des frais judiciaires par la Cour plénière du Tribunal cantonal et l'objet de la contribution trouvent des assises suffisantes dans deux lois cantonales au sens formel ( art. 8 al. 4 et art. 69 al. 1 let . c de la loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 [LOJV/VD; RSV 173.01]; art. 45 al. 1 et art. 46 al. 3 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA/VD; RSV 173.36]). Par ailleurs, la loi définit la qualité de contribuable de l'émolument en procédure de recours, soit, en règle générale, la partie qui succombe ( art. 49 al. 1, 1 re phrase, LPA/VD), voire la partie qui obtient gain de cause si elle a occasionné les frais par un comportement fautif ou en violation des règles de procédure (al. 2). En revanche, les lois cantonales ne prévoient pas, même de façon sommaire, un cadre tarifaire quelconque ou le mode de calcul des émoluments judiciaires qu'est en droit de percevoir la justice administrative. Au regard de ce qui précède, ce défaut devrait en principe être qualifié de contraire au principe de la légalité fiscale prévu à l' art. 127 al. 1 Cst.

#### **E. 4.5**

Il y a cependant lieu de relativiser ce constat à l'aune de la réalité juridique et des exigences de la pratique (cf. consid. 4.2.1 supra). BGE 143 I 227 S. 237

##### **E. 4.5.1**

Il apparaît, en effet, que les tribunaux du canton de Vaud ont eu pour pratique de prélever des émoluments judiciaires qui se situent dans un cadre tarifaire demeuré en large partie

inchangé. S'agissant de l'art. 4 TFJDA/VD contesté, il résulte ainsi de sa lecture conjointe avec les Lignes directrices, dont il peut être tenu compte dans le cadre du présent contrôle abstrait en tant qu'expression de l'application concrète du Tarif par la CDAP (cf. consid. 3 non publié), que le barème compris entre 100 et 10'000 fr. correspond à celui que le Tribunal cantonal prévoyait déjà à l'art. 1 al. 1 de son ancien Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (aTFJAP/VD) du 11 décembre 2007. Le barème général introduit par l'art. 4 al. 1 TFJDA/VD s'inscrit partant dans une pratique continue et plus ancienne de la juridiction cantonale. Il est vrai que les fourchettes d'émoluments introduites au ch. 3 des Lignes directrices concrétisant l'art. 4 TFJDA/VD permettent, pour la plupart, au Tribunal cantonal d'exiger des montants d'émoluments supérieurs à ceux que fixait jadis l'art. 4 aTFJAP/VD. Il n'en demeure pas moins que, d'une part, les nouveaux émoluments introduits selon l'art. 4 TFJDA/VD n'autorisent le Tribunal cantonal d'appliquer le plafond de 10'000 fr. que dans certaines causes d'une grande complexité, notamment en matière de projets de construction importants; d'autre part, ces montants restent dans un ordre de grandeur usuel eu égard aux tarifs de frais de justice qui sont aujourd'hui appliqués en Suisse (cf., mutatis mutandis, ATF 120 Ia 1 consid. 3g p. 6 s.; cf., par ex., art. 51 al. 1 let. a du décret bernois du 24 mars 2010 concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public [DFP/BE; RSB 161. 12]: de 300 à 7'000 fr.; art. 1 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative [Tarif JA/FR; RSF 150.12]: de 50 à 50'000 fr.; art. 2 al. 1 du règlement genevois du 30 juillet 1986 sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative [RFP/GE; rs/GE E 5 10.03]: de 1 à 10'000 fr.; par. 3 al. 3 de la Gebührenverordnung du 23 août 2010 des Verwaltungsgerichts du canton de Zurich [GebV VGr/ZH; LS 175.252]: de 1'000 à 50'000 fr.) et, surtout, ils ne dépassent pas le cadre tarifaire pratiqué de longue date dans le canton de Vaud. On notera, par ailleurs, que l'art. 4 al. 1 TFJDA/VD limite, quoi qu'en disent les recourants, la marge d'appréciation du Tribunal cantonal, BGE 143 I 227 S. 238 en prescrivant que l'émolument sera déterminé en fonction de "l'importance" et de la "difficulté de la cause"; ce système s'apparente, notamment, à celui instauré à l'art. 65 al. 2 LTF pour la procédure devant le Tribunal fédéral, qui fait dépendre le calcul de l'émolument judiciaire, entre autres critères, de "l'ampleur et de la difficulté de la cause".

#### **E. 4.5.2**

Par conséquent, force est d'admettre que le Tribunal cantonal se conforme à une pratique durable qui commande que la fixation des émoluments de justice s'inscrive dans le respect des montants qui avaient cours jusqu'à l'entrée en vigueur du Tarif litigieux. Or, tel est bien le cas s'agissant des dispositions auxquelles les recourants s'en sont pris spécifiquement devant le Tribunal fédéral, dès lors que le Tribunal cantonal continue à appliquer, malgré une certaine adaptation prévue dans les Lignes directrices, le cadre tarifaire habituel. Dans ces circonstances, à savoir aussi longtemps qu'ils continuent à se situer dans le cadre tarifaire actuel et que ce dernier n'est pas augmenté, les frais judiciaires établis par le Tribunal cantonal peuvent donc être qualifiés à la fois de raisonnables et de conformes à la Constitution (cf. ATF 121 I 273 consid. 5a p. 277; ATF 123 I 254 consid. 2c p. 257; ATF 130 I 113 consid. 2.4 p. 117 s.). En tant que, dans le cadre du présent contrôle abstrait, une interprétation conforme de l'acte attaqué à la Constitution reste envisageable, il n'y a partant pas lieu de sanctionner le Tarif querellé (cf. ATF 140 V 574 consid. 3 p. 577). Les griefs soulevés à ce titre par les recourants seront ainsi écartés.

### **E. 4.5.3**

En tant qu'il offre, dans le contexte des contributions publiques, une garantie moins spécifique que celle qui dérive de l'art. 127 Cst. , le principe de la séparation des pouvoirs dont se prévalent, en particulier, les recourants en lien avec le volet "frais judiciaires" du Tarif, ne soulève pas de questions distinctes. Pour le surplus, on soulignera qu'il reste loisible aux justiciables, à l'occasion de l'application concrète du Tarif à une cause déterminée, de faire vérifier si le Tribunal cantonal a appliqué de façon arbitraire le Tarif ou violé le droit supérieur, compte tenu de toutes les circonstances du cas d'espèce.

### **E. 5**

Par rapport au Tarif des frais judiciaires, les recourants se plaignent également d'une violation des art. 29a Cst. et 6 CEDH. Ils soutiennent que la fixation de la nouvelle fourchette à l'art. 4 al. 1 TFJDA/ VD "représente virtuellement une augmentation extrêmement BGE 143 I 227 S. 239 significative des émoluments" qui rendrait difficile à l'excès l'accès à la justice des justiciables, en particulier des organisations qui sont habilitées à recourir dans certains domaines d'utilité publique.

#### **E. 5.1**

La garantie de l'accès au juge est prévue aux art. 29a Cst. et 6 par. 1 CEDH (cf. ATF 141 I 172 consid. 4.4.1 p. 180). Ce droit fondamental nécessite d'être concrétisé par la législation; dans ce contexte, l'art. 36 Cst. s'applique par analogie aux limitations éventuellement prévues (cf. ATF 132 I 134 consid. 2.1 p. 137; ATF 129 I 135 consid. 8.2 p. 42). La garantie ne s'oppose cependant pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours ou de l'action ( ATF 137 II 409 consid. 4.2 p. 411; arrêts de la Cour EDH Mazzone contre Italie , du 16 juin 2015, req. 20485/06, § 39; Boulougouras contre Grèce , du 27 mai 2004, req. 66294/01, § 19), notamment à l'exigence de sûretés en garantie des dépens à un procès ( ATF 132 I 134 consid. 2 p. 137 ss) ou à celle d'une avance de frais, pour autant que la hauteur des frais requis n'entrave pas excessivement l'accès effectif au juge (arrêts 2C\_790/2014 du 17 février 2015 consid. 4.1; 2C\_513/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.1; 2C\_692/2012 du 10 février 2013 consid. 2.3.2; 2C\_69/2007 du 17 août 2007 consid. 4.2, résumé in RF 63/2008 p. 281; voir aussi BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n os 28 s. ad art. 29a Cst. p. 630 s.; GIOVANNI BIAGGINI, BV, [...], 2007, n° 8 ad art. 29a Cst. p. 222).

#### **E. 5.2**

En l'espèce, le fait de conditionner l'accès à la justice au paiement de frais judiciaires ne heurte donc pas en soi la garantie d'accès au juge, mais s'inscrit dans l'intérêt public d'une saine administration de la justice. Quant à la proportionnalité des montants prévus en lien avec l'art. 4 TFJDA/VD, on a vu qu'ils se situaient dans un cadre usuel; ils n'ont donc pas à être sanctionnés dans un contrôle abstrait (cf. consid. 4.5.2 supra). Le point de savoir si la fixation des émoluments judiciaires par le Tribunal cantonal à partir de ce cadre pourrait, dans un cas spécifique, empêcher ou indûment entraver l'accès à la justice d'un recourant peut être vérifié dans le cadre d'un contrôle concret, à l'occasion d'une décision d'application du Tarif querellé. (...)