

# **BGer 2C 501/2015 vom 17. März 2017**

Bundesgericht, 2017-03-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_501\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_501_2015)

FR: TF 2C 501/2015 du 17 mars 2017

IT: TF 2C 501/2015 del 17 marzo 2017

## **Regeste**

Tarif des frais judiciaires et de dépens en matière administrative | Droit fondamental

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Les deux recours sont dirigés contre le même acte cantonal, à savoir le Tarif, et se fondent essentiellement sur des motivations similaires. Bien que le recours 2C\_512/2015 s'en prenne en sus aux Lignes directrices de la CDAP, celles-ci ont été édictées en lien avec l'adoption du Tarif litigieux (cf. ch. 1 Lignes directrices). Partant, ces deux affaires reposent sur des faits semblables et soulèvent des questions juridiques qui se recoupent, de sorte qu'il y a lieu de joindre les causes et de statuer dans un seul arrêt (cf. art. 71 LTF [RS 173.110] et 24 al. 2 let. b PCF [RS 273]).

### **E. 2**

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116; 136 II 101 consid. 1 p. 103).

#### **E. 2.1**

D'après l' art. 87 al. 1 LTF , le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs, l' art. 86 LTF , qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, si le recours devant le Tribunal administratif fédéral n'est pas ouvert (al. 1 let. d), est applicable ( art. 87 al. 2 LTF ). Il convient donc de se demander si une voie de droit cantonal était ouverte contre les actes du Tribunal cantonal litigieux.

##### **E. 2.1.1**

En tant que les recourants 4 à 15 (cause 2C\_512/2015) requièrent l'annulation des Lignes directrices pour la fixation des avances de frais édictées le 11 mai 2015 par la CDAP (Lignes directrices), ils s'en prennent à une ordonnance administrative interprétative. Comme elles émanent d'une section du Tribunal cantonal, les Lignes directrices ne sont pas susceptibles d'un recours normatif abstrait à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal ( art. 3 al. 2 let. c a contrario de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RS/VD 173.32]: "les directives publiées d'un département ou d'un service"), si bien qu'on doit s'interroger sur la possibilité de les porter directement devant le Tribunal fédéral. La jurisprudence admet qu'un recours abstrait contre une ordonnance administrative est recevable à la double condition que celle-ci déploie des effets externes (cf. ATF 142 II 113 consid. 9.1 p. 125 s.) et qu'il ne soit pas possible au recourant,

respectivement qu'on ne puisse s'attendre de lui qu'il conteste ultérieurement des décisions ou injonctions se fondant sur une telle ordonnance (sous l'aOJ: ATF 128 I 167 consid. 4.3 p. 172; arrêt 2P.33/2007 du 10 juillet 2007 consid. 1.2, in RNRF 91/2010 p. 285; sous la LTF: arrêts 1C\_313/2014 du 28 octobre 2014 consid. 1.2; 2C\_752/2012 du 19 novembre 2012 consid. 2.2.2; 2C\_246/2009 du 22 mars 2010 consid. 6.2, in sic ! 7-8/2010 p. 508). En l'espèce, les Lignes directrices, qui sont accessibles sur le site internet du pouvoir judiciaire cantonal, détaillent la manière dont les juges de la CDAP feront usage de leur pouvoir d'appréciation dans les différentes affaires traitées et dans quelle fourchette se situeront les avances de frais demandées aux justiciables qui saisiront cette instance cantonale dans un domaine particulier. Il y a partant lieu de qualifier les Lignes directrices d'ordonnance administrative de portée externe. En revanche, il sera loisible aux recourants de critiquer le fondement normatif et la hauteur des frais de justice devant le Tribunal cantonal à l'occasion d'un cas d'application, par la voie d'un recours auprès du Tribunal fédéral. L'on ajoutera que si les recourants entendent s'en prendre à la décision d'avance de frais, il leur appartiendra de faire valoir un préjudice irréparable (cf. art. 93 al. 1 let. a LTF ), puisqu'il s'agit d'une décision incidente (cf., concernant les limitations posées par la jurisprudence récente dans cette hypothèse, arrêt 4A\_14/2016 du 15 novembre 2016 consid. 2.2); les recourants pourront aussi s'en plaindre au travers de la décision finale ( art. 93 al. 3 LTF ). Tel que le Tribunal cantonal le relève à juste titre dans sa réponse du 3 juillet 2015, un contrôle concret permettra in casu de vérifier plus aisément si la CDAP applique les fourchettes d'émoluments prévues dans les Lignes directrices de façon conforme aux principes constitutionnels applicables, compte tenu des circonstances de la cause. Il s'ensuit que la conclusion III du recours 2C\_512/2015 tendant à l'annulation des Lignes directrices du 11 mai 2015 doit être déclarée irrecevable.

### **E. 2.1.2**

Le Tarif litigieux émane du Tribunal cantonal vaudois, lequel indique fonder sa compétence pour l'édicter sur deux lois formelles cantonales; il contient des règles générales et abstraites sur les critères de fixation des frais judiciaires et dépens en matière administrative. Il s'agit donc d'un acte normatif cantonal de droit public. A teneur de l'art. 3 al. 1 LJC/VD, la Cour constitutionnelle vaudoise contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit. Un tel contrôle peut porter sur les lois et les décrets du Grand Conseil, les règlements du Conseil d'État et les directives publiées d'un département ou d'un service, ainsi que sur tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux (art. 3 al. 2 et 3 LJC/VD). Le rapport de la commission parlementaire relatif au projet de LJC/VD précise à cet égard que les règlements adoptés par le Tribunal cantonal ne pourront pas faire l'objet d'une requête devant la Cour constitutionnelle; le constituant a en effet expressément prévu que cette cour serait une nouvelle section du Tribunal cantonal et il n'est pas concevable, dans le respect du principe de l'impartialité, qu'une entité contrôle ses propres normes (Bulletin des séances du Grand Conseil, septembre 2004 p. 3703; arrêt 4C\_2/2011 du 17 mai 2011 consid. 2, non publié in ATF 137 III 185 mais in RDAF 2011 I 255). Par ailleurs, ni le Tribunal neutre vaudois (cf. arrêt 4C\_2/2011 précité, consid. 2, in RDAF 2011 I 255), ni le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 31 ss et 35 LTAF [RS 173.32]) n'entrent en considération pour connaître du Tarif dans le cadre d'un recours abstrait, si bien qu'il y a lieu d'admettre que la voie du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est ouverte contre cet acte cantonal (cf. arrêts 4C\_1/2011 du 3 mai 2011 consid. 2; 4C\_2/2011 précité, consid. 2, in RDAF 2011 I 255).

## **E. 2.2**

Selon la jurisprudence, lorsque la contestation a pour objet un acte normatif (contrôle abstrait), l'intérêt personnel requis pour fonder la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 LTF peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant soit un jour soumis aux dispositions querellées; un intérêt de fait est suffisant ( ATF 138 I 435 consid. 1.6 p. 445; arrêt 2C\_500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.3). En l'espèce, les recourants 2, 3 et 15 sont des personnes physiques domiciliées dans le canton de Vaud et les recourantes 1, ainsi que 4 à 14, des associations au sens des art. 60 ss CC dont l'activité s'étend soit à l'ensemble du territoire suisse, soit au territoire vaudois. En tant que telles, ces personnes sont toutes susceptibles d'avoir recours à la justice administrative vaudoise et sont donc potentiellement touchées par les normes contestées, ce qui suffit pour admettre leur qualité pour agir à l'encontre du Tarif (cf. ATF 133 I 286 consid. 2.2 p. 290; arrêts 2C\_122/2011 du 7 juin 2012 consid. 1.2; 1C\_491/2009 du 2 juin 2010 consid. 1.2.2).

## **E. 2.3**

Aux termes de l' art. 101 LTF , le recours contre un acte normatif doit être interjeté dans un délai de 30 jours à compter de sa publication selon le droit cantonal. A cet égard, la jurisprudence a précisé qu'il n'importait pas que le recours soit formé avant l'entrée en vigueur de l'acte litigieux (arrêt 5C\_2/2012 du 17 décembre 2012 consid. 1.3, non publié in ATF 139 III 98 ; cf. aussi ATF 130 I 82 consid. 1.2 p. 84 s.). S'agissant d'un tarif du Tribunal cantonal, l'acte entrepris doit être publié, à l'instar d'un arrêté, dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (FAO) pour être valablement promulgué (cf. art. 8 al. 4 de la loi vaudoise d'organisation judiciaire, du 12 décembre 1979 [LOJV/VD; RS/VD 173.01; "Il édicte les tarifs des frais judiciaires, qui sont publiés sous la même forme que les arrêts"] cum art. 4 al. 1 let. a de la loi vaudoise sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés, du 28 novembre 1922 [LPLDA/VD; RS/VD 170.53]; cf. aussi arrêt destiné à la publication 2C\_62/2015 du 2 septembre 2016 consid. 1.5, non publié). En l'occurrence, le Tarif a été publié dans l'édition de la FAO des 5 et 8 mai 2015 annonçant son entrée en vigueur pour le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et les deux recours ont été formés le 3 juin 2015, respectivement le 8 juin 2015; ils ont donc été introduits en temps utile, soit dans les 30 jours dès la publication officielle de l'acte précité selon le droit cantonal (cf. art. 45 al. 1 et 101 LTF ). Ils respectent de plus les formes requises ( art. 42 LTF ). Il convient, en conséquence, d'entrer en matière en tant que les recours portent sur le Tarif du 28 avril 2015.

## **E. 3**

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif aux droits constitutionnels, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l' art. 106 al. 2 LTF ; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou aux traités en matière de droits de l'Homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée. Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière

purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte, dans son analyse, la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (cf. ATF 140 I 2 consid. 4 p. 14; 134 I 293 consid. 2 p. 295; arrêt 2C\_66/2015 du 13 septembre 2016 consid. 2, non publié in ATF 142 I 195 ). Il convient de préciser que, bien que les recourants concluent à l'annulation intégrale du Tarif, seules les dispositions de l'acte normatif que ceux-ci contestent spécifiquement seront revues dans le cadre du présent contrôle abstrait, et non le Tarif dans son ensemble (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; ATF 138 II 191 consid. 5.1 p. 205; arrêt 2C\_825/2011 du 25 avril 2012 consid. 2.2.6).

#### **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 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.; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; 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; 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'État, 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; 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 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; 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337; 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'État 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.; 121 I 273 consid. 4b p. 276; 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; 133 V 402 consid. 3.1 p. 404; 132 I 117 consid. 4.2 p. 121; 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; 139 III 334 consid. 3.2.3 p. 337; 120 Ia 171 consid. 3 p. 175; 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, 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 délégué. 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 réglementer 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 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 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, 7ème éd., 2016, p. 15; KLAUS A. VALLENDER/RENÉ WIEDERKEHR, ad art. 127 Cst. , in St. Galler Kommentar - Die schweizerische Bundesverfassung, 3ème éd., 2014, n. 5 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, in 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 LOJV/VD; art. 45 al. 1 et art. 46 al. 3 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA/VD; RS/VD 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, 1ère 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).

##### **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 supra), 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'émolument 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'émolument 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 concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public [DFP/BE; RS/BE 161.12]: de 300 à 7'000 fr.; art. 1 al. 1 du tarif fribourgeois des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative, du 17 décembre 1991 [Tarif JA/FR; RS/FR 150.12]: de 50 à 50'000 fr.; art. 2 al. 1 du règlement genevois sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative, du 30 juillet 1986 [RFPA/GE; RS/GE E 5 10.03]: de 1 à 10'000 fr.; par. 3 al. 3 de la Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts du canton de Zurich, du 23 août 2010 [GebV VGr/ZH; RS/ZH 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, 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; 123 I 254 consid. 2c p. 257; 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 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; 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 *Mazzoni c. Italie*, du 16 juin 2015, req. 20485/06, par. 39; *Boulougouras c. Grèce*, du 27 mai 2004, req. 66294/01, par. 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, ad art. 29a Cst. in Basler Kommentar - Bundesverfassung, 2015, n. 28 s. p. 630 s.; GIOVANNI BIAGGINI, ad art. 29a Cst. BV-Kommentar, 2007, n. 8 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 vérifiée dans le cadre d'un contrôle concret, à l'occasion d'une décision d'application du Tarif querellé.

### **E. 6**

En lien avec la réglementation des dépens (cf. art. 10 et 11 TFJDA/VD), les recourants invoquent le principe de la séparation des pouvoirs et les "droits politiques". Ils estiment que le Tarif en matière de dépens ne repose pas sur une base légale suffisante, si bien que le Tribunal cantonal n'était pas en droit de l'adopter.

#### **E. 6.1**

Le principe de la séparation des pouvoirs est, notamment, garanti à l'art. 89 Cst./VD. Il impose le respect des compétences établies par la Constitution et interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (cf. ATF 138 I 196 consid. 4.1 p. 198; 134 I 269 consid. 4.2 p. 279; arrêt 1C\_251/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.2, in SJ 2015 I 331) ou d'une ordonnance législative d'exécution (cf. ATF 139 III 460 consid. 2.2 p.

463; arrêt 2C\_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7.1). L'invocation de leurs "droits politiques" (cf. art. 34 Cst. ) par les recourants, au motif qu'en édictant le Tarif à la place du Grand Conseil, le Tribunal cantonal aurait soustrait l'acte attaqué à la possibilité d'un référendum populaire, se confond avec ce grief (cf. ATF 131 I 291 consid. 1.1 p. 295; 131 I 386 consid. 2.2 p. 389).

## **E. 6.2**

Il sied partant de s'interroger sur la compétence du Tribunal cantonal d'adopter le Tarif des dépens en matière administrative.

### **E. 6.2.1**

En vertu de l' art. 55 al. 1 LPA /VD: "en procédure de recours et de révision, l'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts". Dans l'une des branches du droit administratif visées par le TFJDA/VD, à savoir les assurances sociales, l' art. 61 let . g de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1) oblige le législateur cantonal à prévoir que "le recourant qui obtient gain de cause [devant le tribunal cantonal des assurances] a droit au remboursement de ses frais et dépens dans la mesure fixée par le tribunal; leur montant est déterminé sans égard à la valeur litigieuse d'après l'importance et la complexité du litige". Il s'ensuit que tant la loi cantonale fixant de manière générale la procédure administrative applicable dans le canton qu'une loi fédérale fixant la procédure dans le domaine des assurances sociales consacrent le principe du versement d'une indemnité de dépens ainsi que son allocation par le tribunal compétent. Tel que l'a pertinemment exposé le groupe de travail chargé par le Tribunal cantonal d'élaborer le projet de TFJDA/VD, la LPA/VD ne contient en revanche, de manière expresse, "aucune base légale donnant au Tribunal cantonal la compétence d'édicter un tarif des dépens pour les causes en matière administrative" (Rapport explicatif sur le nouveau tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 6 mars 2015, approuvé par la Cour plénière le 28 avril 2015; ci-après: le Rapport); la LOJV/VD ne lui délègue pas non plus expressément une telle compétence. Il faut partant se demander si une telle délégation peut se déduire implicitement de la loi cantonale, comme l'a retenu le Tribunal cantonal.

### **E. 6.2.2**

L'allocation de dépens à la partie qui obtient gain de cause ne découle ni des principes généraux du droit ni des garanties de procédure de la Constitution fédérale; cette question relève de la seule législation de procédure applicable à la cause ( ATF 134 II 117 consid. 7 p. 119; arrêt 8C\_210/2016 du 24 août 2016 consid. 5; voir aussi ATF 117 V 401 consid. 1a p. 403). En procédure administrative vaudoise, la question des frais et dépens est traitée dans une même section (art. 45 à 57 LPA/VD). Tandis que la sous-section I contient de nombreux détails relatifs à la perception de frais judiciaires, la sous-section II n'introduit qu'une réglementation ponctuelle au sujet des dépens. Cependant, l' art. 57 LPA /VD renvoie expressément, pour ce qui est de la répartition des dépens, aux dispositions sur la répartition des frais ( art. 51 LPA /VD), qu'il déclare applicables par analogie. Bien que le renvoi aux règles sur les frais judiciaires ne vise explicitement que la répartition, on peut se demander si, dans la perspective d'établir davantage de sécurité juridique et de cohérence entre le régime des frais judiciaires et des dépens, le législateur cantonal n'a pas implicitement opéré un renvoi global aux normes régissant les frais s'agissant de tous les

aspects en matière de dépens qui ne sont pas réglés aux art. 55 (principe) et 56 LPA/VD (exclusion et réduction). En d'autres termes, la question se pose de savoir si le renvoi aux règles sur les frais qui est opéré à l' art. 57 LPA /VD ne s'étend pas notamment aussi, implicitement, à la clause de délégation de l' art. 46 al. 3 LPA /VD, en vertu duquel "un règlement du Tribunal cantonal fixe les frais dus en procédure devant lui".

### **E. 6.2.3**

En l'occurrence, l'hypothèse d'une délégation législative implicite en matière de tarification des dépens est corroborée par plusieurs éléments. En premier lieu, un parallélisme dans la réglementation des frais et des dépens apparaît dans l'Exposé des motifs qui accompagne le projet de LPA/VD débattu par le Grand Conseil vaudois le 28 octobre 2008 (ci-après: l'Exposé). En lien avec l'art. 47 P-LPA/VD, l'Exposé insiste sur le partage des compétences réglementaires pour fixer le tarif des frais entre, d'une part, le Conseil d'État pour les frais dus en procédure administrative et, d'autre part, le Tribunal cantonal s'agissant des frais dus en procédure de recours (Exposé, p. 31); or, on retrouve ce même dualisme en matière de dépens, où le projet renonce expressément à en octroyer en procédure administrative, tout en prévoyant l'allocation des dépens pour la procédure de recours administratif et de révision (Exposé, p. 33). Comme, en matière de frais, la délégation législative vise donc avant tout à départager les compétences du Conseil d'État et du Tribunal cantonal, il est vraisemblable que l'absence de dépens dans les procédures menées devant l'administration et, par là, l'inexistence de compétences potentiellement concurrentes entre les pouvoirs exécutif et judiciaire dans le domaine des dépens, expliquent pour quelle raison le législateur n'a pas expressément délégué la compétence d'édicter le tarif des dépens au Tribunal cantonal dans la LPA/VD, mais l'aurait uniquement fait tacitement. En deuxième lieu, le respect du principe posé à l' art. 55 LPA /VD (consid. 6.2.1 supra), qui oblige l'autorité judiciaire à allouer des dépens, a pour corollaire que cette dernière se fonde sur des critères unifiés dans l'allocation de cette indemnité. En troisième et dernier lieu, la solution retenue par le législateur cantonal en procédure civile illustre que les notions de "frais judiciaires" et de "dépens" ont tendance à être abordés sous le terme générique de "frais" et, partant, à se confondre. En effet, le Code de procédure civile (CPC; RS 272) inclut dans la notion de "frais" tant les frais judiciaires que les dépens, dont il autorise les cantons à fixer le tarif ( art. 95 al. 1 et 96 CPC ); or, le Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ/VD; RS/VD 211.02) délègue, dans une même disposition, la compétence d'arrêter le tarif des frais (art. 37 al. 1 CDPJ/VD) et des dépens (al. 2) au Tribunal cantonal.

### **E. 6.2.4**

On peut ajouter qu'il est possible de qualifier, partiellement (cf., pour la nature mixte de la plupart des ordonnances législatives, ATF 118 Ib 367 consid. 3a p. 370; arrêt 2C\_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7.1), le Tarif des dépens adopté par le Tribunal cantonal d'ordonnance législative d'exécution. Dès lors que le principe même de l'allocation de dépens se trouve ancré dans une loi formelle cantonale, les dispositions du chapitre II du Tarif qui se contentent de concrétiser ou de définir, à travers des normes secondaires (cf. ATF 139 II 460 consid. 2.2 p. 463; 136 I 29 consid. 3.3 p. 33; arrêt 8C\_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2), ce qu'il convient d'entendre par "dépens" (cf., par exemple, les art. 10 ou 11 al. 1 TFJDA/VD) ne requièrent pas une clause de délégation, ni de plus amples détails dans la loi.

### **E. 6.3**

Il suit de ce qui précède qu'il est possible, sans verser dans l'arbitraire ( art. 9 Cst. ), d'interpréter l' art. 57 LPA /VD comme opérant en matière de dépens un renvoi par analogie aux dispositions détaillées de la LPA/VD qui sont consacrées aux frais judiciaires et dont l' art. 46 al. 3 LPA /VD autorise expressément le Tribunal cantonal à adopter une réglementation.

### **E. 6.4**

On ajoutera que - contrairement à ce que semblent affirmer les recourants 4 à 14 - la motion parlementaire du 28 avril 2015 tendant à la modification de l' art. 46 LPA /VD pour que le montant des frais et dépens dans la procédure devant le Tribunal cantonal tienne (davantage) "compte de l'importance économique de la cause et de sa complexité" ne remet pas en cause la compétence déléguée dont ce dernier dispose en l'état actuel, mais a pour but de restreindre sa marge de manoeuvre à l'avenir.

### **E. 6.5**

En conséquence, les griefs soulevés par les recourants dans le contexte du présent recours normatif abstrait doivent être écartés. Le recours 2C\_501/2015 sera partant rejeté, et le recours 2C\_512/2015 sera rejeté en tant qu'il est recevable.

### **E. 7**

Au vu de l'issue du litige, les groupes de recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires, solidairement entre eux ( art. 66 al. 1 et 5 LTF ). Il ne sera pas alloué de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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