

# FR\_GERICHTE 601 2020 44 vom 14. April 2021

FR Kantonsgericht, 2021-04-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2020\\_44](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2020_44)

FR: FR\_GERICHTE 601 2020 44 du 14 avril 2021

IT: FR\_GERICHTE 601 2020 44 del 14 aprile 2021

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gemeindeangelegenheiten

## Erwägungen

### E. 1

Pour chaque dossier, il est perçu un émolument calculé en fonction du travail effectué par la Commune et pouvant aller jusqu'à un montant maximal de 3'000.- francs. Le Conseil communal arrête le tarif de l'émolument.

### E. 2

L'émolument est fixé sur la base d'un montant prélevé pour les opérations suivantes : a) examen préalable et constitution du dossier communal ; b) enquête complémentaire effectuée par la Commune ; c) cours d'instruction civique, documentation civique ; d) audition, procès-verbal et/ou préavis par la Commission ; e) examen et décision du Conseil communal ; f) transmission du dossier au SAINEC [Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil]; g) montant de base pour les débours ; h) bouclage de la procédure communale ; i) examen particulier du dossier.

### E. 3

À l'ouverture du dossier, une avance de frais est requise. En cas de retrait, de renvoi ou de rejet de la demande, l'émolument reste dû pour les étapes de la procédure effectuée.

### E. 4

En cas de retrait, de renvoi ou de rejet de la demande, les émoluments restent dus pour les étapes de la procédure effectuée.

### E. 5

L'émolument peut être réduit ou remis, d'office ou sur requête, au regard de la situation personnelle de la personne requérante, notamment en raison d'un éventuel état d'indigence. Le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) est applicable. Le 16 mai 2020, le SAINEC a informé le Conseil communal que cette version lui convenait. E. Par message du 20 mai 2019, le Conseil communal a proposé au Conseil général d'adopter le RDCC, apportant encore des modifications mineures à l'art. 13 précité, remplaçant à l'alinéa 3 le verbe "doit" par "peut" et inversant les tirets de l'al. 2. De plus, il a remis un projet de tarif de l'émolument, sous la forme d'une fourchette de prix similaire à celle demandée par le SAINEC. Le 2 juillet 2019, le Conseil général a adopté le règlement. F. Par décision du 18 décembre 2018, la DIAF a approuvé le règlement, à l'exception de l'art. 13 al. 2. Elle a en effet estimé que celui-ci ne définissait pas clairement le mode de calcul des émoluments et qu'il était ainsi contraire à l'art. 10 al. 3 LCo. Le fait qu'un projet de tarif ait été annexé au

message du 20 mai 2019 au Conseil général n'y changeait rien, puisqu'il appartenait à celui-ci de fixer le mode de calcul des émoluments. G. Par mémoire du 24 février 2020, le Conseil communal recourt auprès du Tribunal cantonal contre la décision du 18 décembre 2019, concluant à ce que le dossier soit renvoyé à la DIAF en vue de l'approbation de l'art. 13 al. 2 RDCC. Il rappelle que les communes bénéficient d'une certaine autonomie dans le prélèvement des émoluments. Conformément à l'ATF 135 I 130 consid. 7.2, on peut interpréter l'exigence du montant maximal de l'art. 10 al. 3 LCo comme étant, le cas échéant, celui limité par les principes de couverture de coûts et d'équivalence. En outre, selon l'ATF 143 I 227, l'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels de la couverture des frais et d'équivalence "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". Ainsi, pour le Conseil communal, le système retenu par l'art. 13 RDCC est compatible avec l'art. 10 al. 3 LCo. En refusant d'approuver l'article litigieux, la DIAF a violé l'autonomie communale. Le 14 avril 2020, la DIAF se détermine, concluant au rejet du recours et se référant au préavis du 15 mai 2019 du SCom. Elle renvoie de plus aux travaux historiques relatifs à l'art. 10 al. 3 LCo. En effet, elle estime que le législateur s'était clairement positionné en faveur du maintien d'un montant maximum pour chaque émolument, même si la jurisprudence admettait déjà une atténuation de l'exigence de la base légale formelle lorsque les principes de couverture des coûts et d'équivalence étaient respectés. Dite jurisprudence est restée inchangée après l'entrée en vigueur de l'art. 127 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst; RS 101). Le fait que le Conseil communal ait fixé une limite de CHF 3'000.- par procédure pour la totalité des émoluments fixés sur la base du tarif de l'exécutif est, à la lecture des débats du Grand Conseil, insuffisamment précis pour permettre aux citoyens d'estimer les coûts possibles pour leur propre procédure.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 en droit 1. A titre préliminaire, il est relevé que l'art. 10 al. 3 LCo a été abrogé au 31 décembre 2020 mais qu'il a été repris dans la même teneur à l'art. 67 al. 3 de la loi cantonale du 14 octobre 2019 sur les finances communales (LFCo ; RSF 140.6). Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu des art. 77 LFCo, 148 al. 2 et 158 LCo, en relation avec l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. A teneur de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA et 156 al. 2 LCo). 2. Selon l'art. 10 al. 3 LCo, l'assemblée communale peut déléguer au conseil communal la compétence d'arrêter le tarif des contributions publiques autres que les impôts, à condition qu'elle précise le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution. Parmi les contributions publiques, on distingue entre les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation. Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories : les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement. L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un

service par l'Etat - émolument administratif - ou de l'utilisation d'une infrastructure publique - émolument d'utilisation. 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). En outre, 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. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (arrêt TF 135 I 130 consid. 2). Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat. Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit en effet 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. 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

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 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 manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base. Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales (arrêt TF 135 I 130 consid. 7.2). Selon le Tribunal fédéral, le respect des principes de la couverture des frais et de l'équivalence peut conduire à assouplir l'exigence d'une base légale pour le calcul d'une contribution ; il ne peut toutefois pas remplacer complètement l'exigence d'une base légale formelle. On peut renoncer à fixer le montant de la taxe dans une loi formelle lorsque la prestation de service de l'Etat présente une valeur commerciale ou marchande de sorte que le montant de la taxe est déterminé par les mécanismes de l'économie de marché. Cela ne signifie toutefois pas qu'on peut renoncer à une base légale formelle chaque fois qu'une taxe peut être vérifiée à l'aide des principes de la couverture des frais et de l'équivalence. L'Etat fournit de nombreuses prestations de service pour lesquelles il ne prélève pas ou pas toujours des taxes couvrant les frais. Parmi celles-ci, on trouve les prestations qui sont également offertes par les privés et dont la valeur marchande peut être constatée. L'Etat peut néanmoins, pour des raisons précises, se fixer pour but de remplir certaines tâches sans exiger un prix du marché, en particulier pour rendre accessibles ces prestations à toutes les couches de la population. Il revient au législateur, élu démocratiquement, de déterminer si et dans quelle mesure un tel cas doit se présenter. Mais le fait que l'Etat est chargé d'exécuter certaines tâches sur mandat du législateur ne signifie pas encore qu'il peut exiger des taxes couvrant les frais. Les exigences selon lesquelles le calcul d'une taxe doit être déterminé dans une loi formelle peuvent être assouplies par les règles du marché seulement s'il ressort de la loi que la taxe doit être calculée selon les principes de l'économie de marché, respectivement qu'un calcul de la taxe en fonction de la couverture des frais doit correspondre au but et à la nature de la taxe. De tout temps, l'Etat a offert des possibilités de formation en exigeant des taxes qui ne

couvrent largement pas les frais. C'est le cas notamment des taxes d'inscription à l'Université, lesquelles, c'est notoire, ne couvrent qu'une partie des dépenses de l'Etat. La question de savoir quelle part des dépenses de l'Etat doit être couverte par les taxes versées par les étudiants est une appréciation relevant de la politique en matière de formation, dont la portée doit être fixée dans une loi formelle. Si l'auteur de l'ordonnance n'avait pour seules limites que les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, cela reviendrait à lui accorder une marge de manœuvre excessive incompatible avec le principe de la légalité. Si l'Etat veut proposer à l'avenir, en contradiction avec la politique qu'il a menée pendant des décennies, des possibilités de formation seulement à des prix couvrant les frais ou à des prix du marché, cela constitue une décision politique qui doit être prise formellement par le législateur (ATF 123 I 254 consid. 2b, JdT 1999 I 70). 3. Il convient d'examiner si la délégation prévue à l'art. 13 RDCC est admissible au regard de la loi et de la jurisprudence. En l'espèce, force est de constater que l'article litigieux est très détaillé. Il liste toutes les étapes de la procédure administrative qui sont soumises au paiement de l'émolument, ce qui permet aux administrés de se faire une idée du déroulement du traitement de leur dossier. Il précise également la manière dont sont chiffrées ces opérations soit, pour certaines, "sur la base d'un taux horaire fixe correspondant au maximum aux coûts effectifs" ou, pour d'autres, "sur la base de

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 fourchettes, en fonction de l'ampleur des opérations effectuées et de la complexité de chaque dossier". Il prévoit également que les frais ne seront couverts que jusqu'à un montant maximal de CHF 3'000.-, qui constitue le plafond pour chaque dossier, quelles que soient les opérations qui auront été nécessaires à son traitement. L'article précise de plus qu'en cas de retrait, de renvoi ou de rejet de la demande, l'émolument reste dû pour les étapes de la procédure effectuée. Ainsi, a priori l'article litigieux répond aux conditions de l'art. 10 al. 3 LCo. En effet, le cercle des assujettis ainsi que l'objet sont clairs, le mode de calcul est défini de manière précise et le montant maximal de la contribution est fixé à CHF 3'000.-. La portée de cette dernière condition est toutefois discutée, la DIAF estimant que, pour la remplir, un système de fourchette doit être mis en place pour chaque composante de la contribution. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, il ne ressort pas des débats du Grand Conseil (BGC 1984, p. 1640 ss) que le législateur était clairement en faveur du maintien d'un montant maximum pour chaque émolument, même si la jurisprudence admettait déjà une atténuation de l'exigence de la base légale formelle lorsque les principes de couverture des coûts et d'équivalence étaient respectés. Il ressort des débats que les députés avaient alors pris note du fait que le Tribunal fédéral admettait l'atténuation précitée. Le député Joseph Deiss avait alors proposé de compléter l'art. 10 al. 3 in fine en introduisant la phrase suivante : "(...) L'exigence concernant le montant tombe lorsque les droits du contribuable sont suffisamment sauvegardés par le principe de la couverture des frais". Les députés s'étaient cependant montrés réticents, relevant qu'on ignorait jusqu'où pouvait aller l'atténuation. Ils ont ainsi voulu éviter d'éventuels recours. "On sera dans l'insécurité totale et l'on porte atteinte (...) à la démocratie, car rien n'empêche que ce genre de contributions soit décidé par les organes législatifs ou alors délégué à des conditions bien précises". "Le Conseil d'Etat vous présente une proposition claire et fixe exactement quelles sont les dispositions qu'il faut prendre quant à la délégation de compétence : il faut déterminer le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution. La solution proposée n'est pas seulement la plus équitable, mais aussi celle qui est le plus facilement applicable" (p. 1646). Ainsi, en soi, ce débat ne répond pas à la problématique. En effet, le Grand Conseil n'a pas

précisé s'il estimait nécessaire de fixer un montant maximal pour chaque opération réalisée dans un dossier – ce qu'exige la DIAF – ou s'il était suffisant qu'un montant maximal final soit prévu pour la contribution – comme le propose le Conseil communal. Partant, l'interprétation historique de la loi ne s'oppose pas au seul plafond de CHF 3'000.- contenu dans l'article litigieux. Même s'il est élevé en moyenne suisse (cf. HUG, La jungle des émoluments : grande opacité dans les frais de naturalisation, 2018, [www.comparis.ch](http://www.comparis.ch), consulté le 26 mars 2021), ce montant n'apparaît pas manifestement excessif ou déraisonnable si l'on considère qu'il s'agit du maximum absolu, qui doit encore être modulé en application des critères énoncés dans la disposition du règlement ; il s'inscrit ainsi encore dans la réalité suisse en matière de droit de cité. En d'autres termes, en imposant un plafond maximum de CHF 3'000.- assorti d'un mode de calcul qui détaille les composants de la taxe, le législateur a limité la marge d'appréciation reconnue à l'autorité exécutive et a respecté ce faisant le principe de la légalité. Le cadre strict ainsi posé par la loi elle-même est suffisant pour reconnaître la validité de la délégation de compétence. Par ailleurs, au-dessous du maximum de CHF 3'000.-, la contribution est soumise aux principes de couverture des coûts et d'équivalence. Les administrés sont ainsi en mesure d'évaluer approximativement la contribution qui leur sera demandé. Il n'est certes pas aisé de juger de

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 l'ampleur que peuvent prendre certaines opérations (comme, par exemple, l'"enquête complémentaire effectuée par la Commune"). Toutefois, il n'est pas nécessaire que les administrés puissent calculer de manière précise la somme qu'ils devront verser, mais ils doivent être en mesure d'estimer le montant qui pourrait être exigé d'eux. Or, la base de calcul étant décrite de manière détaillée, tel est bien le cas. Rappelons au demeurant que les administrés disposent du tarif élaboré par le Conseil communal, qui a par ailleurs été présenté au Conseil général dans le message du 20 mai 2019. Se présentant sous la forme d'une fourchette, il permet aux administrés de contrôler la mise en œuvre des critères fixés par le règlement et, à réception de la facture, de contester le montant requis s'ils estiment que le tarif lui-même ou son application concrète ne respecte pas les principes de couverture et d'équivalence des frais. Au vu de ce qui précède, la délégation de compétence de l'art. 13 RDCC est valable. Partant, le recours est admis. 4. En vertu de l'art. 131 al. 1 CPJA, la partie qui succombe supporte les frais de procédure. Toutefois, des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération, de l'Etat, des communes et d'autres personnes de droit public, ainsi que des particuliers et des institutions privées chargées de tâches de droit public, à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause (art. 133 CPJA). En l'espèce, même si le recours est admis, des frais ne peuvent pas être mis à la charge de l'autorité intimée. La Ville de A. \_\_\_\_\_ n'ayant pas fait appel à un avocat pour défendre ses intérêts, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 et 139 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision rendue le 18 décembre 2019 par la DIAF est annulée. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour approbation de l'art. 13 al. 2 RDCC. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 14 avril 2021/dhe La Présidente : La Greffière :

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