

VD_OMNI FI.2021.0073 vom 27. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2021.0073

FR: VD_OMNI FI.2021.0073 du 27 juin 2022

IT: VD_OMNI FI.2021.0073 del 27 giugno 2022

Regeste

A. _____ /Le Procureur Général | Il n'existe pas de base légale permettant au Ministère public, respectivement au Procureur général, de percevoir un émolument pour les décisions portant sur des demandes de consultation de dossiers archivés. Tout au plus, des frais peuvent être prélevés pour la consultation proprement dite (cf. art. 13 TFPContr). Recours admis et émolument contesté annulé.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 92 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Sont des autorités administratives les organes du canton, des communes, des associations ou fédérations de communes et des agglomérations, ainsi que les personnes physiques ou morales, qui sont légalement habilités à rendre des décisions (art. 4 LPA-VD). Par décision, on entend, selon l'art. 3 al. 1 LPA-VD, toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 141 II 233 consid. 3.1; 135 II 38 consid. 4.3; 121 II 473 consid. 2a). Selon la jurisprudence, lorsque le Ministère public, respectivement le Procureur général, statue sur une demande de consultation d'une ordonnance pénale entrée en force ou d'un dossier pénal archivé, il n'agit pas comme autorité de poursuite pénale au sens du Code de procédure pénale du 5 octobre 2007, (CPP; RS 312.0), mais comme autorité administrative, la consultation du dossier d'une procédure pénale achevée n'étant pas régie par le CPP mais par le droit public cantonal (cf. ATF 136 I 80 consid. 1.1; TF 1C_13/2016 du 18 avril 2016 consid. 1; TF 1C_127/2015 du 7 juillet 2015 consid. 1; ég. arrêt GE.2021.0091 du 8 décembre 2021 consid. 1). La cour de céans est dès lors compétente. b) Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et respecte les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

Le litige porte sur le bien-fondé du montant perçu par le Procureur général à titre d'émolument, montant que le recourant qualifie de démesuré.

E. 3

A titre préalable, il convient de rappeler quelques considérations générales en matière d'émoluments. a) Le principe de la légalité en droit fiscal, érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) 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 143 I 227 consid. 4.2; ATF 136 I 142 consid. 3.1; TF 2C_655/2015 du 22 juin 2016 consid. 4.5). 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 143 I 227 consid. 4.2; ATF 136 I 142 consid. 3.1; ATF 135 I 130 consid. 7.2 et les références). b) 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 143 I 227 consid. 4.2.1; ATF 135 I 130 consid. 7.2; TF 2C_780/2015 du 29 mars 2016 consid. 3.1). c) 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 (cf. ATF 143 I 227 consid. 4.2.2; ATF 135 I 130 consid. 2). 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 143 I 227 consid. 4.2.2; ATF 139 III 334 consid. 3.2.3; ATF 135 I 130 consid. 2). 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 143 I 227 consid. 4.2.2; ATF 139 I 138 consid. 3.2; ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 et les références). d) L'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels susmentionnés 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, comme c'est le cas par exemple des frais judiciaires (cf. ATF 143 I 227 consid. 4.3.1 et 4.3.2). 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 143 I 227 consid. 4.2.3; ATF 123 I 254 consid. 2b; ATF 121 I 273 consid. 4b; ATF 120 Ia 1 consid. 3f).

E. 4

En l'espèce, le Procureur général se fonde sur l'art. 45 LPA-VD pour justifier la perception de l'émolument litigieux. Dans sa réponse, il se réfère également à l'art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative (TJFDA; BLV 173.36.5.1), soulignant que le montant de 300 fr. perçu se situe dans la fourchette prévue par cette disposition. a) Comme on l'a déjà relevé, lorsqu'il statue sur une demande de consultation d'un dossier archivé, le Procureur général n'agit pas comme une autorité de poursuite pénale, mais comme une autorité administrative (cf. supra consid. 1a). Il est donc soumis pour ce type de procédures aux dispositions de la LPA-VD (cf. art. 1 et 2 al. 1 let. a LPA-VD), comme n'importe quelle autre autorité administrative. La question des frais est réglée dans la LPA-VD à ses art. 45 ss, dont la teneur est en particulier la suivante: " Art. 45 – Principe 1 Hormis dans les cas où la loi prévoit la gratuité, les autorités peuvent percevoir un émolument et des débours en recouvrement des frais occasionnés par l'instruction et la décision. Art. 46 – Montant 1 Un règlement du Conseil d'Etat fixe les frais dus en procédure administrative devant les autorités administratives cantonales. 2 Les communes édictent les règlements nécessaires à la perception des frais dus en procédure devant elles. 3 Un règlement du Tribunal cantonal fixe les frais dus en procédure devant lui. [...] Art. 48 – Procédure administrative 1 En procédure administrative, les frais sont en principe mis à la charge de la partie qui requiert ou provoque la décision de l'autorité." b) Le Conseil d'Etat a adopté sur la base de l'art. 46 al. 1 LPA-VD le règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm; BLV 172.55.1). Ce règlement, qui s'apparente à un tarif, liste pour chaque département les émoluments qui peuvent être perçus et précise leurs montants, soit par un montant fixe soit par une fourchette soit encore par un tarif horaire, qui varient selon les prestations ou décisions. c) La cour de céans a déjà eu l'occasion de juger que les autorités ne pouvaient se fonder sur le seul art. 45 LPA-VD pour percevoir des frais dans les procédures qu'elles mènent, soulignant que cette disposition avait un caractère potestatif. Si elles décidaient d'en prélever, il leur appartenait au préalable d'adopter un règlement prévoyant le cadre tarifaire de ces frais ou leur mode de calcul, conformément à l'art. 46 LPA-VD (cf. arrêt FI.2013.0019 du 16 mai 2013 consid. 3; ég. arrêt FI.2017.0139/FI.2018.0047 du 16 mai 2018 consid. 2). Ce raisonnement, tenu pour les autorités communales, peut être repris pour les autorités cantonales. Or le RE-Adm ne prévoit pas la possibilité pour le Ministère public, respectivement le Procureur général, de percevoir un émolument pour les décisions portant sur des demandes de consultation de dossiers archivés. Il n'existe pas non plus d'autres règlements ou des lois spéciales le permettant. Quant au TFJDA invoqué par le Procureur général dans sa réponse, il ne s'applique qu'aux procédures devant le Tribunal cantonal. Tout au plus, des frais auraient pu être prélevés pour la consultation proprement dite du dossier comme le permet l'art. 13 al. 3 du tarif du 15 décembre 2010 des frais de procédure pour le Ministère public et les autorités administratives compétentes en matière de contraventions (TFPCContr; BLV 312.03.3) – auquel le ch. 4 de la Directive n o

E. 4.1

du Procureur général " Consultation par un tiers des ordonnances pénales, des ordonnances de classement et des dossiers archivés" renvoie – , dont la teneur est la suivante: "La

consultation par un tiers du dossier d'une affaire terminée donne lieu à un émolument que le greffier arrête en fonction des recherches effectuées, mais au maximum à 500 francs." Dans sa réponse, le Procureur général a toutefois expressément précisé que l'émolument litigieux ne portait pas sur la consultation du dossier mais sur la décision elle-même. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus avant cette question. Force est ainsi de constater que l'émolument contesté ne repose sur aucune base l.ale. Il doit dès lors être annulé.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation du chiffre II du dispositif de la décision attaquée. Vu l'issue du litige, l'arrêt est rendu sans frais (cf. art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). Le recourant, qui a procédé seul sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à l'allocation de dépens (cf. art. 55 LPA-VD et 10 a contrario TFJDA).

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