

VD_OMNI GE.2007.0155 vom 18. Januar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-01-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0155

FR: VD_OMNI GE.2007.0155 du 18 janvier 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0155 del 18 gennaio 2008

Regeste

X. _____/POLICE CANTONALE VAUDOISE | Il faut considérer, aussi bien en procédant à une interprétation historique qu'en adoptant une approche téléologique, que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels de la Police cantonale.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) La loi du 18 décembre 1934 chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses Départements (LEMO; RSV 172.55) prévoit à son art. 1^{er} que le Conseil d'Etat est compétent pour fixer de tels émoluments. Le Conseil d'Etat a fait usage de cette compétence, notamment en édictant un règlement du 23 mars 1995 fixant les frais dus pour certaines interventions de la Police cantonale (RE-Pol; RSV 133.12.1). L'art. 1 al. 1A ch. 3.2 de ce règlement prévoit la perception d'un émolument de 200 fr. à 1'000 fr. pour les frais d'intervention, hors accident, auprès de conducteurs pris de boisson, sous l'influence de produits stupéfiants et/ou médicaments, sous défaut de permis de conduire, retrait de permis de conduire et interdiction d'en faire usage, ainsi que sous défaut de permis de circulation et de plaques. b) C'est sur la base de l'art. 1 al. 1A ch. 3.2 RE-Pol précité que les 200 fr. litigieux ont été réclamés au recourant. Il convient de s'interroger sur la nature juridique de ce montant. Il sera ainsi possible de savoir si l'autorité intimée était fondée à en exiger le prélèvement. aa) A la différence de l'impôt qui est dû indépendamment de toute contre-prestation concrète pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à l'Etat en vue de la réalisation du bien commun, la taxe causale constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un service appréciable économiquement (ATF 132 II 371 consid. 2 p. 374 ss; 131 II 271 consid. 5.1 p. 276, traduit et résumé in RDAF 2006 I p. 675; RDAF 1977 p. 55, 57; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 3^{ème} éd., Bâle 2007, § 1 n° 6 ss pp. 4-5). Les taxes causales se divisent généralement en trois sous-catégories. Selon les cas, il peut s'agir de charges de préférence, de taxes de remplacement ou d'émoluments (administratifs ou de chancellerie). Parmi les diverses formes d'émoluments, l'émolument administratif est la forme la plus générale de rémunération de l'activité administrative. Il est perçu à raison d'un acte de l'administration – ainsi par exemple l'exercice d'une surveillance (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III,

Berne 1992, n° 7.2.4.1 p. 364, citant la surveillance dont les banques ou les assurances font l'objet). Il est dû par l'administré qui a recours à un service public, que l'activité de l'Etat ait été déployée d'office ou que l'administré l'ait sollicitée, que l'administré en retire un avantage ou non (cf. Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Bâle 1991, n° 2777 et 2780 p. 574 s., et les références citées; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003 p. 505 ss, p. 508 s.). Autre forme d'émolument, l'émolument de chancellerie est défini comme une contribution modique perçue pour rémunérer un acte de l'administration qui n'exige pas un examen ou un contrôle particulier (ATF 93 I 632, traduit et résumé in JT 1969 I 121; Oberson, op. cit., *ibid.*). Il en va notamment ainsi des montants réclamés pour la délivrance de photocopies (ATF 107 Ia 29 consid. 2c p. 32). Si l'acte implique un examen approfondi, que ce soit du point de vue technique, juridique ou d'un autre point de vue encore – ce qui exige normalement plus de temps ou un personnel qualifié, ou encore le concours de plusieurs personnes –, la rémunération n'a plus le caractère d'un émolument de chancellerie (arrêt FI.2002.0031 du 21 mars 2003 consid. 1b/aa; ATF 104 Ia 113 consid. 3 p. 115 ; 93 I 632 précité, dans lequel le Tribunal fédéral a considéré que la rémunération due à l'autorité dans la procédure de censure cinématographique n'avait pas le caractère d'un simple émolument de chancellerie). bb) Dans le cas d'espèce, le montant réclamé au recourant en contrepartie d'une intervention de l'Etat – le contrôle de police – constitue clairement une taxe causale, plus précisément un émolument administratif ordinaire, et non pas un émolument de chancellerie. En effet, les tâches dévolues à l'autorité dans une situation de ce type sont trop complexes pour que l'on puisse admettre que l'on se trouve dans le cas d'un simple émolument de chancellerie. c) Il y a lieu à ce stade de se demander si l'autorité intimée agit dans le respect du principe de la légalité en prélevant un émolument pour frais d'intervention, hors accident, auprès de conducteurs pris de boisson. aa) Le principe de la légalité s'appliquant à toutes les contributions publiques, une corporation de droit public n'est autorisée à lever des impôts ou à percevoir des taxes que si les conditions fixées par la loi sont réunies et uniquement dans la mesure prévue par elle (RDAF 1977 p. 55, 58). Le principe même du prélèvement de l'impôt ou d'une taxe causale doit reposer sur une base légale formelle (ATF 131 II 735 consid. 3.2 p. 739; 118 Ia 320 consid. 3a p. 323 s.), celle-ci devant être adoptée par le législateur (Oberson, op. cit., § 3 n° 3 p. 27). bb) Pour les taxes causales, on admet que le strict respect du principe de la légalité est moins important et peut être assoupli (ATF 132 II 371 consid.

E. 2.1

p. 374 s. , 47 consid. 4.1 p. 55; Oberson, op. cit., § 3 n° 7 ss p. 28). Le fait que les émoluments soient soumis de plein droit aux principes d'égalité devant la loi, de proportionnalité et de couverture des frais offre en effet déjà une protection efficace au contribuable (RDAF 1977 p. 55, 59). Les exigences du principe de la légalité sont ainsi réduites lorsqu'il est possible de contrôler que le montant de la taxe causale respecte le principe de la couverture des frais et le principe d'équivalence (Oberson, op. cit., § 3 n° 9 p. 28), qui sont dérivés du principe de proportionnalité (arrêt FI.1998.0068 du 2 octobre 1998). Dans la mesure où ces deux principes sont respectés, la mesure et le barème de la taxe peuvent être fixés par une ordonnance législative reposant sur une délégation (Moor, op. cit., vol. III, n° 7.2.4.2 p. 364). Il importe néanmoins de souligner que les exigences en matière de base légale ne sont assouplies qu'en ce qui concerne la mesure et le barème de la taxe, mais que, par contre, l'objet de la taxe et le cercle des personnes assujetties doivent être définis par une base légale formelle, celle-ci devant être adoptée par le législateur,

quand bien même le principe de la couverture des frais et le principe d'équivalence seraient respectés (cf. ATF 131 II 735 consid. 3.2 p. 739; voir aussi ATF 128 II 247, traduit et résumé in RDAF 2003 I p. 612 consid. 3.1 p. 623, selon lequel l'indication du montant maximal de la contribution dans une loi au sens formel peut déjà suffire pour les contributions causales; Oberson, op. cit., § 3 n° 9 p. 28, citant l'ATF paru in Archives 67, 426; Hungerbühler, op. cit., p. 516 s.), faute de quoi le principe de la légalité serait vidé de sa substance.

E. 3

a) Il convient à présent d'examiner si les émoluments prévus par l'art. 1 al. 1A ch. 3.2 RE-Pol reposent sur une base légale suffisante au sens des principes exposés ci-dessus. L'existence d'une base légale suffisante a d'abord été admise par le Tribunal administratif (arrêts GE.2007.0025 du 19 juin 2007 consid. 1b et FI.2004.0104 du 27 février 2007 consid. 2, implicitement aussi GE.2006.0129/GE.2006.0134 du 8 novembre 2006) – sans toutefois faire l'objet d'une analyse approfondie –, puis a été remise en question par des arrêts plus récents (GE.2006.0196 et GE.2007.0134 du 16 octobre 2007, respectivement consid. 4 et 5, qui laissent la question ouverte). Il y a ainsi lieu de reprendre l'examen de la question b) aa) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et du sens de la disposition (interprétation téléologique), ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 133 IV 228 consid. 2.2 p. 230 et les références citées). En l'espèce, la LEMO de 1934 – fondement légal dont se réclame le RE-Pol – ne prévoit pas explicitement la fixation d'émoluments pour des prestations telles que les actes matériels de la police cantonale (dont la facturation constitue une pratique nouvelle si l'on en juge par le fait que de telles décisions ne font l'objet de recours – au demeurant nombreux – que depuis une période récente). Il y a dès lors lieu d'en dégager le sens par voie d'interprétation. bb) La LEMO de 1934 a été adoptée pour augmenter de 500 à 1000 francs (à l'époque) le montant maximum de l'émolument, compte tenu du fait que la délivrance de certaines autorisations nécessitait une "longue et délicate étude". A cette occasion, le législateur a également jugé nécessaire de préciser qu'un émolument pouvait aussi être prélevé en cas de rejet d'une demande d'autorisation. C'est à cet effet qu'il a ajouté les mots "ou décisions" au titre de la loi et à son article premier (BGC automne 1934 p. 726 ss), alors que la loi de 1919 qu'abrogeait la LEMO de 1934 ne mentionnait que "les actes émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements". La loi de 1919 visait la récupération des dépenses et frais résultant de son intervention (en général gratuite par le passé) en faveur de "l'intérêt exclusif de particuliers" (Exposé des motifs, BGC automne 1919 p. 443 s.). Le rapporteur de la commission avait exposé qu'il s'agissait de décider si cette gratuité pouvait être maintenue ou s'il fallait prélever des émoluments pour la délivrance d'actes et de pièces divers afin de permettre à l'Etat de se récupérer du temps qu'il consacre et des actes qu'il délivre au public; l'adoption d'une nouvelle disposition légale avait pour but de donner une base légale formelle au prélèvement d'émoluments de chancellerie (BGC automne 1919 p. 444). Il résulte ainsi de l'analyse

historique de la LEMO de 1934 que le terme "acte" doit être compris comme une pièce écrite et non comme une action ou un service. Or, manifestement, un contrôle de police en bordure d'une route ne peut pas être qualifié de pièce écrite. En conséquence, il faut considérer que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante permettant la fixation d'émoluments pour des prestations telles que les interventions physiques de la police cantonale. cc) Au demeurant, même s'il fallait admettre – dans une perspective téléologique – que le terme "acte" peut englober des actes matériels, les exigences découlant du principe de la légalité ne seraient malgré tout pas respectées dans le cas d'espèce. En effet, la formulation de la LEMO ("actes") est très vague et ne définit pas avec suffisamment de précision l'objet de l'impôt (cf. dans ce sens ATF 125 I 173 consid. 9 p. 180 s., traduit et résumé in RDAF 2000 I p. 815, considérant que la loi cantonale bâloise sur les émoluments administratifs n'était pas suffisante pour constituer le fondement du prélèvement d'un émolument relatif à l'inscription à un test d'aptitude pour entrer en faculté de médecine, dès lors que la notion d'acte soumis à émolument y était trop vague; aussi ATF 123 I 248, considérant que la disposition ainsi formulée " Die Behörden können für ihre Amtshandlungen den Beteiligten Kosten auferlegen " ne constituait pas une base légale suffisante). Certes, la jurisprudence a parfois admis qu'une norme formulée en termes très généraux puisse servir de base légale (ATF 132 I 49 consid. 6.2 p. 58; 129 I 161 consid. 2.2 p. 163, traduit et résumé in RDAF 2004 I p. 881; 128 I 327 consid. 4.2 p. 339 s., traduit et résumé in RDAF 2003 I p. 385; arrêt FI.2004.0037 du 13 janvier 2006 consid. 1 et les références citées). Cependant, elle a réservé cette possibilité à des situations dont les particularités ne sont pas comparables au cas d'espèce (cf. ZBl 1972 p. 353, dans lequel le Tribunal cantonal zurichois a admis qu'une disposition en vertu de laquelle l'Etat devait maintenir la valeur de son patrimoine suffisait comme base légale pour une taxe d'utilisation d'un local de l'Université, assimilée à un émolument de chancellerie – arrêt dont la portée a d'ailleurs été circonscrite par le Tribunal fédéral dans l'ATF 104 Ia 113 consid. 3 p. 116). La doctrine a en outre critiqué cette pratique (Lukas Widmer, *Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht*, thèse Zurich 1988, p. 84 et 88), admettant tout au plus qu'elle devait se limiter aux émolument prélevés en contrepartie d'actes effectués dans l'intérêt et à la demande du contribuable (Moor, vol. III, op. cit., n° 7.2.4.2 p. 366). Dans le même sens, même si le Tribunal fédéral a admis que l'art. 4 (aujourd'hui abrogé) de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, qui charge le Conseil fédéral d'édicter des dispositions prévoyant la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale, pouvait servir de fondement à une ordonnance fixant des émoluments, il a néanmoins précisé que, par rapport à l'exigence de délimitation au niveau de la loi des bases de calcul et du montant des émoluments, il y avait certainement place pour des doutes sur la constitutionnalité de cette disposition. De ce point de vue, la norme de délégation était en effet très indéterminée. Toutefois, le Tribunal fédéral, ne pouvant revoir la constitutionnalité des lois fédérales (art. 191 Cst.), était lié sous cet angle par le large cadre de la délégation (ATF 128 II 247 consid. 4.2 ss p. 254 ss, traduit et résumé in RDAF 2003 I p. 621). c) On notera par ailleurs que diverses lois récentes contiennent un fondement spécial permettant de facturer les frais d'intervention de la police (cf. l'art. 24 de la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution [LPros; RSV 943.05], selon lequel le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les émoluments perçus pour tout acte ou décision de l'autorité pris en application de la dite loi [al. 1] et qui réserve la facturation des frais, notamment en cas de déplacement de la police [al. 2]; l'art. 30 de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité [LESéc; RSV 935.27], selon lequel le

Conseil d'Etat fixe dans un règlement les émoluments et taxes perçus pour tout acte ou décision de l'autorité prise en application du concordat ou de la présente loi [al. 1] et qui réserve la facturation des frais, notamment en cas de déplacement de la police [al. 2], ainsi que l'arrêt GE.2001.0111 du 3 novembre 2005 consid. 3a/bb, rendu en application de cette disposition, qui considère qu'elle constitue une base légale suffisante; cf. aussi, plus largement, concernant la facturation de frais de contrôle par le Service de l'emploi, l'art. 79 de la loi cantonale du 5 juillet 2005 sur l'emploi [LEmp; RSV 822.11] et l'arrêt GE.2007.0073 du 14 août 2007, et encore, concernant la perception d'émoluments par le SAN, l'arrêt FI.2002.0031 du 21 mars 2003 consid. 1d/aa considérant que la LEMO pouvait constituer un fondement suffisant dans la mesure où elle était complétée par l'art. 105 al. 1^{er} LCR). d) En résumé, il ressort des considérations qui précèdent que, si les tribunaux ont parfois pu admettre qu'une taxe causale trouve son fondement dans un article de loi très général, il s'agissait de cas de figure particuliers auxquels le cas d'espèce ne peut être assimilé. Par conséquent, il faut considérer, aussi bien en procédant à une interprétation historique qu'en adoptant une approche téléologique, que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels de la Police cantonale. e) Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de laisser ouverte la question de savoir si un émolument peut être perçu pour l'intervention de la police alors qu'une procédure pénale – qui engendrera également la perception d'émoluments – est en cours au sujet des mêmes faits.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Vu le sort du recours, le présent arrêt sera rendu sans frais.

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