Urteilskopf

120 Ia 171

25. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 18 juillet 1994 dans la cause C. P. contre Tribunal cantonal du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Höhe der Gerichtsgebühren.

Bei den Gerichtsgebühren handelt es sich um Kausalabgaben, die als solche dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip genügen müssen; Inhalt dieser beiden Grundsätze (E. 2).

Beim Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen sind nicht nur die direkten und unmittelbaren Kosten, sondern auch die generellen Kosten und Abschreibungen (E. 3).

Äquivalenzprinzip: Der lediglich auf den Streitwert abgestützte Tarif kann sich bei hohem Streitwert als zu starr erweisen und zu unverhältnismässigen Gebühren führen (E. 4).

Anwendung des Legalitätsprinzips auf öffentliche Abgaben (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; montant des émoluments judiciaires.

Les émoluments judiciaires sont des contributions causales qui doivent, à ce titre, respecter les principes de la couverture des frais et de l'équivalence; définition de ces principes (consid. 2).

Application du principe de la couverture des frais non seulement aux frais directs et immédiats, mais encore aux frais généraux et aux amortissements d'équipement (consid. 3).

Application du principe de l'équivalence: le barème, se fondant seulement sur la valeur litigieuse, peut être trop rigide et déterminer des émoluments disproportionnés quand ladite valeur est importante (consid. 4).

Application du principe de la légalité à la perception de contributions publiques (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; ammontare delle tasse di giustizia.

Le tasse di giustizia sono contributi causali, i quali devono, a tale titolo, rispettare i principi della copertura dei costi e dell'equivalenza; definizione di questi principi (consid. 2).

Applicazione del principio della copertura dei costi non solo alle spese dirette e immediate, ma anche a quelle generali e agli ammortamenti (consid. 3).

Applicazione del principio dell'equivalenza: la tariffa, fondata soltanto sul valore litigioso, può essere troppo rigida e determinare emolumenti sproporzionati quando tale valore sia elevato (consid. 4).

Applicazione del principio della legalità alla riscossione di contributi pubblici (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 172

BGE 120 Ia 171 S. 172

Le tarif vaudois du 4 décembre 1984 des frais judiciaires en matière civile (ci-après: le tarif) a été modifié par un règlement adopté le 1er juin 1993 par le Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le règlement). Le règlement comprend en particulier les dispositions suivantes, qui fixent le montant des frais judiciaires devant la Cour civile du Tribunal cantonal: "Demande ou réponse
Art. 174.- Pour le dépôt d'une demande ou d'une réponse, la partie paie, pour une valeur litigieuse déterminée par ses propres conclusions actives: - jusqu'à 30'000 francs: 500 francs;
- de plus de 30'000 francs jusqu'à 100'000 francs: 1'000 francs;

BGE 120 Ia 171 S. 173

- de plus de 100'000 francs jusqu'à 500'000 francs: 1'500 francs; - au-delà de 500'000 francs: un émolument de base de 1'500 francs, plus 1% de la valeur litigieuse qui dépasse 500'000 francs, mais au maximum 100'000 francs. La partie qui conclut uniquement à libération paie un émolument de 500 francs. Audience préliminaire:
Art. 177a.- Pour l'audience préliminaire, chaque partie paie un émolument dont le montant est déterminé selon les règles fixées à l'article 174. Si cette audience est supprimée en application de l'article 288 CPC, l'émolument est réduit de moitié. Jugement:
Art. 178.- Pour l'audience de jugement, chaque partie paie un émolument dont le montant est déterminé selon les règles fixées à l'article 174. Toutefois, l'émolument dû par la partie défenderesse qui conclut à libération ou, reconventionnellement, au paiement d'une somme n'excédant pas 30'000 francs, est augmenté du montant dû par la partie demanderesse lorsque les conclusions de cette dernière dépassent cette valeur litigieuse. Transaction sur le fond:
Art. 178b.- En dérogation à l'article 163, alinéa 2, l'émolument est fixé à la moitié de celui de l'audience préliminaire, si la transaction y intervient, ou au quart de l'émolument de l'audience de jugement, en cas de transaction postérieure à l'audience préliminaire. Dans cette dernière hypothèse, l'émolument d'audience préliminaire reste dû. Suppression de l'audience de jugement:
Art. 178c.- En cas de suppression de l'audience de jugement à la requête commune des parties, l'émolument est le même qu'en cas de transaction postérieure à l'audience préliminaire." Agissant par la voie du recours de droit public C. P., avocat, domicilié à P., demande au Tribunal fédéral d'annuler le règlement; subsidiairement, il demande l'annulation des art. 174, 177a, 178, 178a, 178b et 178c du règlement. Il invoque expressément les art. 4 Cst., 2 Disp. trans. Cst. et 6 CEDH. Il fait valoir la violation des principes de la légalité, de la proportionnalité, de la couverture des frais et de l'équivalence, de la liberté du commerce et de l'industrie, de la garantie de la propriété, de la force dérogatoire du droit fédéral, de l'égalité de traitement, du droit à l'accès à un tribunal et à un procès équitable ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire. Le Tribunal fédéral a admis partiellement le recours.

BGE 120 Ia 171 S. 174

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) Les émoluments judiciaires sont des contributions causales qui dépendent des coûts. A ce titre, ils doivent respecter les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 118 Ib 349 consid. 5 p. 352; ATF 107 Ia 29 consid. 2d p. 33; ATF 104 Ia 113 consid. 3 p. 115). D'après le principe de la couverture des frais, l'ensemble des ressources provenant d'un émolument ne doit pas être supérieur à l'ensemble des dépenses de la collectivité pour l'activité administrative en cause (ATF 106 Ia 249 consid. 3a p. 252). Les dépenses à couvrir peuvent comprendre les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer ainsi que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis (GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 611; MOOR, Droit administratif, Berne 1992, vol. III, p. 368). Selon le principe de l'équivalence, le montant de chaque émolument doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (ATF 118 Ib 349 consid. 5 p. 352 et la jurisprudence citée). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 118 Ib 349 consid. 5 p. 352; ATF 109 Ib 308 consid. 5b p. 314). Pour que le principe de l'équivalence soit respecté, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative. L'autorité peut également tenir compte de l'intérêt du débiteur à l'acte officiel et, dans une certaine mesure, de sa situation économique pour fixer les émoluments, dans les affaires importantes, à un montant élevé qui compense les pertes subies dans les affaires mineures (arrêt non publié du 19 mai 1993 en la cause N. P.-D. contre GE, Président du Tribunal de première instance, consid. 4b; GRISEL, op.cit., p. 611 - au sujet du principe de la couverture des frais - et p. 612; MOOR, op.cit., p. 369/370). Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents. Le taux de l'émolument ne doit pas, en particulier, empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (ATF 106 Ia 241 consid. 3b p. 244 et 249 consid. 3a p. 253).

b) Le recourant soutient que les émoluments judiciaires devant la Cour civile du Tribunal cantonal - tels que les a fixés le règlement - violeraient les principes de la couverture des frais et de l'équivalence; ils auraient ainsi un caractère fiscal. Dans cette mesure, ils seraient dépourvus de base légale, l'art. 8 al. 4 de la loi vaudoise du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (OJV) - qui délègue au Tribunal cantonal la compétence générale d'édicter les tarifs des frais judiciaires - étant à cet égard insuffisant.

3. D'une manière générale, les émoluments encaissés par les tribunaux n'arrivent pas, et de loin, à couvrir leurs dépenses (ATF 106 Ia 249 consid. 3a p. 252/253). Dans le cas particulier, le recourant ne prétend pas que les émoluments perçus par le Tribunal cantonal du canton de Vaud en couvriraient les frais, mais il soutient que le principe de la couverture des frais ne devrait être appliqué qu'aux frais directs et immédiats, à l'exception des frais généraux et des amortissements d'équipement, ces derniers devant être financés par les impôts au sens strict. L'administration de la justice suppose toutefois tout un appareil judiciaire dont l'activité ne se limite pas aux seuls actes de procédure et qui profite directement et essentiellement aux justiciables. Dès lors, le grief du recourant se révèle mal fondé. Au demeurant, l'intéressé n'établit pas que les émoluments perçus par l'autorité intimée excéderaient les frais directs du Tribunal cantonal.

4. a) En ce qui concerne les causes ayant une valeur litigieuse et qui sont portées devant la Cour civile du Tribunal cantonal jugeant en instance unique, l'autorité intimée a établi un barème qui se fonde uniquement sur cette valeur pour déterminer les frais judiciaires. Il s'agit d'un barème calculé par classes (30'000 fr. de valeur litigieuse, émolument de 500 fr., soit 1,66%; 31'000 fr., émolument de 3,2%; 50'000 fr., émolument de 2%; 100'000 fr., émolument de 1%; 101'000 fr., émolument de 1,48%; 500'000 fr., émolument de 0,3%); la

dernière classe, dépassant 500'000 fr. donne lieu à un émolument de base de 1'500 fr., plus 1% de la valeur litigieuse qui dépasse 500'000 fr.; un plafond est fixé à 100'000 fr. (art. 174 du règlement), qui est atteint avec une valeur litigieuse de 10'350'000 fr. Le demandeur doit payer cet émolument à trois stades de la procédure: pour le dépôt de la demande, pour l'audience préliminaire et pour l'audience de jugement. Si le défendeur ne prend pas de conclusions reconventionnelles, il doit payer un émolument de 500 fr. pour le dépôt de la réponse et pour l'audience préliminaire. Pour l'audience de jugement, il doit payer un émolument de 500 fr., si les

conclusions du demandeur ne dépassent pas 30'000 fr., et, dans le cas contraire, un émolument de 500 fr. plus le montant dû par le demandeur. Si le défendeur prend des conclusions reconventionnelles, il doit payer un émolument calculé en fonction de la valeur de ses conclusions reconventionnelles pour le dépôt de la réponse et pour l'audience préliminaire. Il en va de même pour l'audience de jugement, à moins que ses conclusions reconventionnelles n'excèdent pas 30'000 fr. et que les conclusions du demandeur dépassent ce montant, auquel cas le défendeur doit payer un émolument de 500 fr. plus le montant dû par le demandeur. Ainsi, dans le cas normal où le défendeur ne prend pas de conclusions reconventionnelles, les émoluments s'élèveront au maximum pour le demandeur à 300'000 fr. et pour le défendeur à 101'500 fr., soit au total à quelque 400'000 fr. (plus précisément à 401'500 fr.). On relèvera au passage que le résultat ne changerait guère, si le défendeur prenait des conclusions reconventionnelles faibles, mais que l'émolument global pourrait atteindre au maximum 600'000 fr., si le défendeur prenait des conclusions reconventionnelles élevées. Diverses réductions sont prévues, en particulier si le jugement est rendu par défaut à l'audience préliminaire (réduction à la moitié de l'émolument de l'audience de jugement, art. 157 du tarif), à l'audience de jugement (réduction aux trois quarts, art. 158 du tarif), ainsi qu'en cas de désistement (réduction à la moitié, art. 162 du tarif), de transaction à l'audience préliminaire (réduction à la moitié de l'émolument de l'audience préliminaire, art. 178b du règlement) ou à l'audience de jugement (réduction au quart de l'émolument de l'audience de jugement, l'émolument de l'audience préliminaire restant dû, art. 178b du règlement), de passé-expédient (art. 167 du tarif) et de suppression de l'audience de jugement (art. 178c du règlement). On notera par ailleurs que le règlement établit un système selon lequel à une valeur litigieuse déterminée correspond un émolument d'un montant fixe - et non pas compris entre un minimum et un maximum -, sous réserve de l'art. 10 du tarif qui permet au juge d'augmenter l'émolument jusqu'au triple du maximum prévu, lorsqu'une cause impose un travail particulièrement important et pour autant que la situation des parties le permette. Le recourant critique essentiellement le montant exagéré des émoluments résultant de la dernière tranche du barème (art. 174 al. 1 4ème tiret du règlement), la rigidité dudit barème et l'insuffisance des réductions prévues, de sorte que les émoluments seraient sans

proportion avec les prestations fournies. Il ne s'en prend ni aux premières tranches du barème ni au système de la perception de l'émolument à trois stades de la procédure. b) Il ne fait pas de doute que le barème établi par l'autorité intimée est particulièrement rigide. Fondé exclusivement sur la valeur litigieuse, il ne tient compte ni de la difficulté de la cause ni de l'importance des prestations fournies. Les réductions prévues lorsque la procédure ne suit pas un cours normal sont elles-mêmes tarifées de manière stricte, de sorte qu'une adaptation de l'émolument aux particularités de la cause semble impossible. Il est vrai que le système de perception à trois stades, institué par le règlement, permet de tenir compte de l'avancement de la procédure; toutefois, comme l'émolument est en principe d'un montant identique à chaque stade, ce système ne tient pas compte de l'importance de l'activité déployée à chacun de ces stades, de sorte qu'un rapport proportionné entre

l'émolument réclamé et les opérations effectuées pour le justiciable n'est pas garanti. En outre, il est certain que le montant de l'émolument global peut se révéler important lorsque la valeur litigieuse dépasse 500'000 fr. puisqu'il peut s'élever au maximum à environ 4% de cette valeur, dans le cas normal envisagé ci-dessus (consid. 4a), et au maximum à quelque 6% de la valeur litigieuse, en cas de conclusions reconventionnelles élevées (par rapport aux conclusions de la demande; 3% par rapport aux conclusions additionnées de la demande et de la réponse). Ainsi, selon une comparaison intercantonale faite par le Tribunal fédéral, le barème vaudois est particulièrement élevé pour une valeur litigieuse de 10'000'000 fr. Au surplus, l'autorité intimée est autorisée à augmenter l'émolument jusqu'au triple du maximum prévu, dans l'hypothèse envisagée à l'art. 10 du tarif, rappelé ci-dessus (consid. 4a). En revanche, elle ne peut réduire l'émolument que dans un cas particulier: lorsque la procédure consécutive à l'introduction d'une cause manifestement mal fondée dans son principe ou dans le montant de ses conclusions entraînerait pour le défendeur le paiement d'émoluments disproportionnés avec l'ampleur des opérations, et que le recouvrement de dépens contre le demandeur apparaît incertain (art. 12 du tarif). L'autorité intimée ne prétend pas qu'une application extensive de cette disposition, selon l'art. 31 du tarif, permettrait de lui conférer une portée plus générale. c) Il est vrai que la jurisprudence n'exclut pas tout schématisme des barèmes et permet également une certaine compensation entre les affaires importantes et celles qui sont mineures (cf. consid. 2a ci-dessus).

Il n'en demeure pas moins que les émoluments réclamés doivent rester dans une proportion raisonnable avec les prestations fournies. Ainsi un barème schématique, fondé exclusivement sur la valeur litigieuse, s'accommode généralement mal d'émoluments aux montants très élevés qui, dans nombre de cas, ne seront plus dans une relation correcte avec les opérations effectuées. L'autorité cantonale doit alors choisir entre un barème schématique, fixant des émoluments à un montant modéré, et un système plus souple qui permet une adaptation des émoluments aux circonstances particulières et qui autorise, le cas échéant, à les fixer à des montants élevés en fonction des prestations fournies. Dans un grand nombre de cas, les émoluments résultant de la dernière tranche du barème fixé à l'art. 174 du règlement sont manifestement disproportionnés par rapport à l'activité déployée par les autorités judiciaires. A cet égard, le fait que le nombre des causes atteignant des valeurs litigieuses élevées soit faible, comme le relève l'autorité intimée, est sans pertinence. Le montant élevé des émoluments (jusqu'à quelque 4%, au total, de la valeur litigieuse, dans les cas normaux, et jusqu'à quelque 6% ou 3% selon le mode de calcul, en cas de conclusions reconventionnelles élevées) paraît difficile à justifier par les actes que nécessite le déroulement d'une procédure normale, même poursuivie jusqu'au jugement (comme du reste souvent pour des affaires prenant fin avant le jugement au fond); par ailleurs, l'autorité intimée ne dispose pas de la compétence nécessaire pour les adapter, dans une mesure suffisante, aux aléas de la procédure. L'institution de l'assistance judiciaire ne saurait, au demeurant, pallier ces lacunes, du moment qu'elle ne s'adresse qu'aux justiciables qui sont dans le besoin. En conséquence, le barème vaudois ne respecte pas, dans sa dernière tranche (art. 174 al. 1 4ème tiret du règlement), le principe de l'équivalence qui découle de l'art. 4 Cst.

5. D'après la jurisprudence relative au principe de la légalité garanti par l'art. 4 Cst., la perception de contributions publiques - à l'exception des émoluments de chancellerie - doit être prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel du terme; si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution (RDAF 49/1993 p. 346 consid. 2b p. 348; ATF 118 Ia 320 consid. 3a p. 323; ATF 112 Ia 39 consid. 2a p. 43; ATF 106 Ia 249 consid. 1 p. 250). La jurisprudence a cependant assoupli ces exigences

pour certaines contributions causales; lesdites exigences peuvent notamment être réduites pour ce qui est du calcul de la contribution, là où son montant est limité par des principes constitutionnels contrôlables, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence, et où ce n'est pas seulement la réserve de la loi qui remplit cette fonction protectrice (ATF 118 Ia 320 consid. 3b p. 324; ATF 112 Ia 39 consid. 2a p. 44). Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 112 Ia 39 consid. 2a p. 44/45; ATF 104 Ia 113 consid. 4 p. 117). C'est ainsi, par exemple, que, conformément à l'art. 6 CEDH, les émoluments judiciaires ne doivent pas entraver de façon excessive l'accès à la justice civile (VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zurich 1993, n. 428, p. 254). Une contribution qui dépasse le cadre fixé par les principes de la couverture des frais et de l'équivalence doit reposer sur une base légale plus étendue. L'art. 8 al. 4 OJV se borne à déléguer au Tribunal cantonal le soin d'édicter les tarifs des frais judiciaires. Suffisante pour des émoluments, cette disposition est trop succincte pour fonder une contribution qui n'obéit pas au principe de l'équivalence. Le barème prévu à l'art. 174 du règlement est dès lors dépourvu de base légale, du moins quant à sa dernière tranche. Il viole ainsi l'art. 4 Cst.