

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD)

et

Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil :

- **sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts – Modification des frais judiciaires en matière de police des constructions et de marchés publics (19_POS_174)**
- et**
- **sur la motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts – Procédure administrative : pour des frais judiciaires respectant le principe de proportionnalité (15_MOT_066)**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie à 2 reprises : les vendredis 27 mars et 8 mai 2026, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour ces séances, la commission était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel (remplacée par Laurence Bassin le 8 mai 2028), Claude Nicole Grin (remplacée par Ariane Morin le 27 mars 2026), Laure Jatton (remplacée par Yves Paccaud le 8 mai 2026), Patricia Spack Isenrich, Thanh-My Tran-Nhu ; Messieurs les Députés Grégory Bovay, Valentin Christe (remplacé par Yann Glayre le 8 mai 2026), Aurélien Clerc, Denis Dumartheray (remplacé par Olivier Agassis le 27 mars 2026), Oleg Gafner, Xavier de Haller, David Raedler (remplacé par Vincent Bonvin le 27 mars 2026 et par Ariane Morin le 8 mai 2026), Jean-Louis Radice, Maurice Treboux et la soussignée, présidente-rapporteuse.

Madame la Conseillère d'État Nuria Gorrite, cheffe du Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DICIRH) et Monsieur Yann Fahrni, directeur de la Direction des affaires juridiques (DAJ) étaient présent-e-s à ces séances. De surcroît, Madame Marie-Pierre Bernel, présidente du Tribunal cantonal (TC) était présente lors de la séance du 8 mai 2026.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Monsieur Buffat avait déposé une motion transformée en postulat sur la problématique des frais et des dépens et Monsieur Rochat Fernandez avait déposé une motion exprimant une préoccupation similaire. Aujourd'hui, les tarifs fixés par le TC suivent déjà les recommandations d'une fixation des avances de frais devant tenir compte de cette fourchette en fonction de la valeur litigieuse. La proposition gouvernementale est l'adaptation de 2 articles de la LPA-VD : les articles 46 et 55. À l'époque, le Grand Conseil avait exprimé des préoccupations relatives à la fourchette retenue, dans la mesure où celle-ci était susceptible de complexifier l'accès à la justice pour les justiciables. Entre 2015 et 2026, selon les informations données au DICIRH, le système appliqué n'a pas donné d'indication en ce sens.

3. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Projet de loi modifiant celle du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative du 25 février 2026

3.1 Discussions sur le projet de loi

Art. 55

À l'alinéa 5 nouveau, il est précisé les critères de fixation des dépens. Il y a lieu de déterminer si l'intention du Conseil d'État est d'inviter les plaideurs à produire des listes des opérations justifiant les dépens, à l'instar de la pratique en matière de procédure pénale, ou s'il s'agit, à l'inverse, de définir des critères à portée normative limitée et de laisser à la Cour de droit administratif et public (CDAP) le soin de fixer le montant desdits dépens.

L'idée est de ne pas changer la pratique, mais seulement d'ancrer dans la LPA-VD des principes se trouvant actuellement dans le Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 (TFJDA), conformément à la demande de la motion Rochat Fernandez.

3.2 Commentaire par articles

Article premier

Art. 46 Montant

Alinéa 4

Une commissaire propose l'amendement suivant :

« L'émolument pour les affaires fiscales, de marchés publics, de taxe sur la plus-value et d'expropriation matérielle est fixé en fonction de la valeur litigieuse. Il ne dépasse pas 30'000 francs, sauf si des motifs particuliers le justifient ».

La lecture d'un arrêt du Tribunal fédéral (TF)¹ rappelle la fixation d'un plafond. La détermination de son montant doit correspondre à la pratique suisse et vaudoise. Or, le rapport du Conseil d'État, s'agissant de ce plafond de CHF 30'000.-, montre que cela existe pour les affaires de marchés publics, mais pas pour les affaires fiscales, les taxes sur la plus-value et l'expropriation matérielle. Son amendement souhaite codifier une pratique dans une base légale formelle. Pour les autres affaires, l'alinéa 5 s'appliquerait en s'en tenant au plafond de CHF 10'000.-, étant précisé qu'il existe une réserve aux motifs particuliers ; les autorités se ménageraient la possibilité de demander des émoluments plus élevés si des affaires faisaient exploser les coûts. Sa proposition est plus conforme à l'exigence posée par la jurisprudence fédérale avec les principes de couverture des frais et d'équivalence.

Soulignant la cohérence de ce raisonnement, un commissaire souhaite aller plus loin. Une lecture systématique de la disposition légale conduit à considérer que la règle générale figure à l'alinéa 5, une exception devant toutefois être prévue pour les marchés publics. Pour les justiciables et les praticiens du droit, la règle devrait figurer à l'alinéa 4 et l'exception relative aux marchés publics devrait être prévue à l'alinéa 5, car cela permettrait plus de cohérence.

Du point de vue légistique, cette proposition serait optimale selon une commissaire. Pour être précis, elle cite l'un des passages de l'arrêt du TF susmentionné au point 4.5.1 des considérants : *« ces montants restent dans un ordre de grandeur usuel eu égard aux tarifs de frais de justice qui sont aujourd'hui appliqués en Suisse »*. Cela concerne donc aussi le canton de Vaud.

Le directeur n'a pas de remarque à formuler sur l'amendement visant à intervertir les alinéas 4 et 5. Sur l'amendement, par rapport aux affaires fiscales dans le TFJDA, la valeur litigieuse détermine le montant de l'émolument jusqu'à CHF 20'000.-. Il fallait un ancrage légal, mais le TF a néanmoins validé le tarif parce que celui-ci représentait une continuité ne modifiant pas la pratique vaudoise. Dans la mesure où le TC n'a fait que poursuivre l'application du droit antérieur aux modifications introduites par la LPA-VD, cette pratique peut être maintenue. En inscrivant dans la loi des principes différents, il ne serait pas en contradiction avec cet arrêt qui ne concernait que le TFJDA.

Si la commission intervertit les alinéas 4 et 5, la rédaction de ce dernier devra être adaptée, dès lors que les émoluments relatifs aux autres affaires ne seraient plus applicables dans la configuration proposée par le Conseil d'État d'après un commissaire.

Une commissaire souhaite obtenir de précisions complémentaires concernant le plafond de CHF 30'000.-. Le rapport du Conseil d'État indique que celui-ci s'applique aux marchés publics. S'agissant des affaires fiscales, une pratique à hauteur de CHF 20'000.- est prévue, mais elle souhaite en connaître le fondement (édiction d'un tarif ou de directives internes). Par ailleurs, elle s'interroge sur le régime applicable aux taxes sur les plus-values ainsi qu'à l'expropriation matérielle.

¹ Le TF a rendu un arrêt le 17 mars 2017 à ce sujet, dont la référence est la suivante : ATF 143 I 227.

Pour les affaires fiscales, cela se trouve à l'article 2 du TFJDA. S'agissant des autres types d'affaires, aucune pratique n'existe à ce jour. L'idée est d'introduire dans une base légale un tarif en fonction de la valeur litigieuse pour les affaires d'expropriation matérielle et de taxes sur la plus-value.

Ce projet représente une réelle opportunité selon une commissaire parce que son but est de déplacer le TFJDA vers une base légale formelle. Lorsqu'elle consulte l'article 2 du TFJA, il est évoqué les émoluments pour les affaires fiscales ; cela n'est pas contraire à son amendement. Pour les affaires de marchés publics et d'expropriation matérielle, elle ne voit rien dans le TFJDA. Elle souhaite savoir pourquoi cela a été ajouté à l'alinéa 4.

Dans le cadre des discussions avec le TC, il est apparu que ce type d'affaires se prêterait aussi à une tarification en fonction de la valeur litigieuse qui reflète leur complexité, selon le directeur. Par ailleurs, ce sont des affaires dans lesquelles il y a un enjeu financier important par opposition à des affaires d'une autre sensibilité. C'est une décision en opportunité conforme au droit supérieur. Si le GC le souhaite, il existe la possibilité de fixer les tarifs de manière plus basse. Aujourd'hui, dans les affaires fiscales, c'est déjà le cas jusqu'à CHF 20'000.-. Dans les autres domaines, il est proposé d'aller jusqu'à CHF 30'000.- en précisant qu'il s'agit d'une délégation de compétences au TC, et pas un barème en tant que tel. Ce dernier veut disposer de cette marge de manœuvre d'où cette proposition.

Une commissaire se demande si le TC n'aurait pas dû participer aux travaux, afin qu'il expose sa position sur ce projet de loi. Elle propose formellement d'en reporter l'examen à la prochaine séance de la CTAFJ en invitant le TC ; proposition unanimement acceptée par la commission.

4. AUDITION

La présidente du TC se rallie aux propositions de modifications de cet EMPL. Les 2 objets parlementaires datant de 2015, le TC a eu l'occasion d'expérimenter le TFJDA depuis lors, sans qu'il ne pose pas de problème. Lors du dépôt de ces objets, un recours était pendant au TF, mais a été tranché en 2017. Depuis cette date, cela n'a plus jamais donné lieu à des discussions. Sauf exceptions prévues par la loi, des frais doivent être perçus. Dans le cadre de recours contre des décisions de la CDAP, parfois portés jusqu'au TF, il n'y en a jamais eu concernant les frais. Ces derniers devant la CDAP sont extrêmement modérés par rapport à ceux des autorités civiles où la question de la valeur litigieuse est toujours le point de départ. En matière fiscale, l'ampleur des montants contestés devant la CDAP exige une fine analyse de cette dernière, tant l'impact de son verdict peut être lourd de conséquences pour les parties ; une logique similaire prévaut pour les marchés publics. L'avance de frais doit être proportionnelle à la valeur litigieuse : elle ne saurait, toutefois, être identique pour un enjeu de CHF 1 million de francs que pour une contestation de CHF 300.-. Une avance de frais fixée en fonction de la valeur litigieuse est somme toute logique. Dans cet EMPL, il est proposé que sur :

- les affaires de taxe sur la plus-value : l'avance de frais doit être également proportionnelle au montant de la plus-value contestée ;
- les affaires d'expropriation matérielle : certaines procédures d'expropriation relèvent des tribunaux d'expropriation rattachés aux tribunaux d'arrondissement et sont soumises à la valeur litigieuse. En revanche, d'autres suivent la voie de la CDAP. Sous l'angle de l'égalité de traitement, celle-ci calibre également l'avance de frais en fonction de la valeur de la parcelle et de l'enjeu pécuniaire réel du litige, à l'instar des règles prévalant devant les juridictions civiles.

Sur la fourchette, des directives internes au TC sont publiées depuis 2015, auxquelles les parties ont accès. Si elle peut paraître grande, elle s'explique par la diversité des dossiers soumis à la CDAP. La demande d'avance de frais dans ces différentes matières n'est pas identique au regard de l'ampleur des conséquences pour le justiciable ou le canton. Devant la CDAP, le juge maîtrise l'ensemble des frais de procédure en déterminant librement le montant de l'avance de frais au départ et en tranchant le montant de l'émolument à la fin de l'affaire, parce que celle-ci peut se complexifier au gré de son déroulement (tenue d'audiences initialement pas prévues, etc.). Il y a une estimation des coûts, afin d'éviter de mauvaise surprise à la fin de la procédure. Il est préférable que l'avance de frais soit fixée à un montant supérieur à celui devant être ultérieurement être acquitté par les parties, afin d'éviter, dans la mesure du possible, une augmentation significative, notamment un doublement, des montants préalablement annoncés. Néanmoins, la part demandée n'est généralement pas réclamée en veillant à faire preuve d'une vigilance accrue lors de l'appréciation ultérieure de la situation et de la fixation de l'avance de frais, afin de garantir une couverture suffisante par rapport aux opérations effectuées. Cependant, ces avances de frais et émoluments judiciaires fixés ne couvrent pas les frais de la CDAP ; il faut considérer cela comme une participation.

Les nouveaux codes de procédure civile et pénale ont introduit, en 2011, la notion de dépens qui correspond aux frais engagés par les avocats. Dans le cadre de la procédure civile, ces derniers produisent leur note d'honoraires ou leur liste d'opérations à la fin des débats. Le juge fixe les dépens de manière autonome selon le tarif officiel, indépendamment des honoraires payés par le client. Dans le cadre de la procédure administrative, la CDAP perpétue la pratique civile vaudoise qui avait cours avant 2011 : les dépens y sont vus comme une participation forfaitaire globale aux honoraires, et non comme un remboursement basé sur un décompte horaire précis. Cette participation accordée par la CDAP ne couvre pas les frais réels de l'avocat. Elle reste proportionnelle aux taxes judiciaires qui, elles-mêmes, ne sont qu'une part minime du coût réel du fonctionnement de la CDAP. En vertu du principe selon lequel la partie perdante supporte les coûts de l'affaire, celle-ci doit s'acquitter des frais judiciaires de la CDAP et indemniser la partie adverse par une participation forfaitaire à ses honoraires d'avocat. Dans ce cadre-là, la loi confère au juge un pouvoir d'appréciation pour garantir l'équité de la décision par le biais d'une éventuelle discussion nécessaire aux différentes parties. Depuis 7 ans et demi comme juge à la CDAP, elle n'a jamais vu de recours sur les dépens. Il est compréhensible que cette question ait pu être portée en 2015 parce que les nouveaux codes de procédure civile et pénale venaient d'entrer en vigueur.

Il est souligné l'importance des principes fondamentaux du droit public, notamment le principe de proportionnalité. Une commissaire souhaite savoir si l'avance de frais ou la fixation des émoluments pourraient constituer un obstacle quant à l'accès à la justice, dans la mesure où ils seraient susceptibles de dissuader des justiciables d'engager une procédure en raison de la charge financière que cela pourrait représenter. En outre, même si une appréciation est laissée au juge, elle souhaite savoir si, dans les directives internes du TC, des plafonds sont prévus au-delà desquels la CDAP estime inopportun d'aller, sauf circonstances exceptionnelles.

Sur la première question, il arrive que des gens préviennent qu'ils ne pourront pas payer une avance de frais. Pour cela, il existe l'assistance judiciaire (AJ). S'il est considéré que le recours présente une chance de succès, les gens sont encouragés à la demander. Une pratique courante à la CDAP consiste, dans les recours en matière de police des étrangers manifestement dénués de chances de succès introduits par des justiciables disposant de faibles revenus, à renoncer, dans 80 % à 90 % des cas, à exiger une avance de frais. La LPA-VD permet au juge de rapidement rejeter un recours manifestement mal fondé pour éviter une attente inutile. En revanche, la CDAP facture généralement des frais de justice minimales à la partie perdante. Sur la seconde question, la présidente du TC n'a personnellement jamais dépassé le maximum prévu par la loi.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1 Commentaires, amendements et votes

Article premier

Art. 46 Montant

Alinéa 4

Il est repris l'amendement d'une commissaire déposé lors de la précédente séance : « *L'émolument pour les affaires fiscales, de marchés publics, de taxe sur la plus-value et d'expropriation matérielle est fixé en fonction de la valeur litigieuse. Il ne dépasse pas 30'000 francs, sauf si des motifs particuliers le justifient* ».

La cheffe de département s'interroge, au vu des explications de la présidente du TC, de la pertinence d'un maintien de cet amendement ; il faut en rester à la formule proposée par le Conseil d'État. En effet, cette manière de procéder correspond déjà à la pratique de la CDAP en matière fiscale, d'expropriation matérielle et de plus-value sur la taxe foncière ainsi qu'au regard des craintes exprimées, lors de la dernière séance, par l'une des commissaires.

La commissaire maintient son amendement qui est toujours justifié, selon elle. En effet, le plafond proposé n'est jamais atteint dans les faits. Il rend la norme plus générale et plus abstraite, mais n'empêche pas d'intervenir dans les affaires qui ont été biffées dans sa proposition. Selon les explications de la présidente du TC, cet amendement s'inscrirait dans la pratique actuelle de la CDAP, puisque celle-ci ne va jamais au-delà de cette limite.

Le directeur relève que cet amendement vise à supprimer des typologies de litiges de la liste de ceux pouvant faire l'objet d'une tarification en fonction de la valeur litigieuse. Aujourd'hui, l'émolument est déjà déterminé selon la valeur litigieuse dans les affaires fiscales. Pour ces dernières, tout comme pour les marchés publics, le TFJDA fixe des fourchettes de taxes indexées sur l'enjeu financier du litige. L'unique nouveauté prévue à cet article concerne l'ajout de 2 matières sur lesquelles il serait aussi justifié de fixer des émoluments en fonction de la valeur litigieuse, au vu de leurs particularités : l'expropriation et la taxe sur la plus-value.

Vote sur l'amendement

Par 10 voix contre, 1 voix pour et 4 abstentions, l'amendement à l'alinéa 4 de l'art. 46 est refusé.

Vote sur l'alinéa 4

Par 14 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention, l'alinéa 4 de l'art. 46 est accepté tel que proposé.

Alinéa 5

Un amendement avait été déposé par un commissaire, lors de la précédente séance, visant à intervertir l'alinéa 5 et l'alinéa 4 : l'alinéa 5 actuel deviendrait l'alinéa 4, tandis que l'alinéa 4 actuel deviendrait l'alinéa 5.

Ce commissaire maintient son amendement pour des raisons de cohérence du texte et de rédaction législative. Il souhaite, à l'aune du sort réservé de l'amendement à l'alinéa 4, le compléter ainsi avec la suppression d'un élément : « *L'émolument ~~pour les autres affaires~~ est fixé en fonction de la nature, de l'importance et de la difficulté de la cause. Il ne dépasse pas 10'000 francs, sauf si des motifs particuliers le justifient* ». Le principe général se situerait à l'alinéa 4, puis l'exception pour ces 4 domaines particuliers à l'alinéa 5.

Vote sur l'amendement visant l'inversion des alinéas 4 et 5 actuels de cet article 46

À l'unanimité des membres présents, les alinéas 4 et 5 actuels de l'art. 46 sont inversés.

Vote sur l'amendement proposé

À l'unanimité des membres présents, l'amendement au nouvel alinéa 4 de l'art. 46 est accepté.

Vote sur l'article 46

À l'unanimité des membres présents, l'art. 46 est accepté tel que modifié.

Art. 55 Principe

Alinéa 5

Un commissaire souhaite savoir si l'exposé des motifs contient les explications complémentaires formulées par la présidente du TC. En effet, cela revêt une importance particulière dans le cadre de l'interprétation de cet alinéa dans le sens où le législateur s'écarte de la logique prévalant dans les codes de procédure pénale et civile ; cet alinéa est considéré comme une participation aux frais d'avocats.

Le postulat Buffat demandait une précision des critères appliqués avec la fixation des dépens. Toutefois, il ne s'agit pas d'introduire l'allocation de pleins dépens, selon le directeur. De surcroît, dans le commentaire par article, il est mentionné que : « *Il est ajouté un alinéa 4 à cet article, afin de préciser dans la loi les critères de fixation de l'indemnité due à titre de dépens* ». Cela correspond à la volonté exprimée de n'est pas de changer la pratique existante de la CDAP.

Néanmoins, ce même commissaire pense que, dans le cadre éventuel d'un litige sur l'application de cette disposition, les autorités, ou, le cas échéant, les justiciables devraient pouvoir se fonder sur cette explication.

Vote sur l'article 55

À l'unanimité des membres présents, l'art. 55 est accepté tel que proposé.

Article 2 de la loi modifiante (art. d'exécution)

À l'unanimité des membres présents, l'art. 2 de la loi modifiante est accepté.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

Projet de loi modifiant celle du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative du 25 février 2026

À l'unanimité des membres présents, la commission accepte ce projet de loi tel que modifié par la commission.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.