

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT 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

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts – Procédure administrative : Pour des frais judiciaires respectant le principe de proportionnalité (15_MOT_066)

1. LES DEUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

1.1 Rappel de la motion, transformée en postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - Modification des frais judiciaires et dépens en matière de police des constructions et de marchés publics

En date du 28 avril 2015, Marc-Olivier Buffat a déposé la motion suivante, cosignée par 33 autres députés :

« Le Conseil d'État a soumis au Grand Conseil et à la Commission des affaires judiciaires un exposé des motifs et projets de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative et la loi du 24 juin 1996 sur les marchés publics (EMPL n° 188).

Bien que la Commission des affaires judiciaires ait refusé d'entrer en matière sur ce projet, pour des motifs sur lesquels il n'y a pas lieu de revenir en l'état, les débats et consultations qui ont eu lieu à l'occasion de ce projet ont permis de confirmer la nécessité d'améliorer la procédure et d'éviter des recours abusifs, en particulier en matière de marchés publics et de recours en matière de police des constructions. Dans ces deux cas, il s'agit de procédures souvent complexes, nécessitant de très nombreuses opérations par les parties et leurs Conseils, ainsi que de production de pièces volumineuses.

La jurisprudence appliquée par la Cour de droit administratif et public, en application de l'article 46 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD), qui fixe les pratiques applicables en matière de frais et dépens ne couvre que très imparfaitement les frais encourus des parties. En d'autres termes, la partie qui obtient gain de cause, en particulier lors du rejet d'un recours, subit un dommage important du fait que de nombreux frais, et en particulier les frais d'avocat, ne sont pas supportés par la partie qui est déboutée. A cela s'ajoutent bien entendu les retards dans les projets, les nombreuses démarches et le temps consacré aux dossiers, lesquels ne sont pas indemnisés non plus. Il paraît dès lors judicieux de modifier l'article 46 de la LPA-VD actuel, ou de le préciser, soit par l'introduction d'une seconde phrase à l'alinéa 3 actuel, soit par l'introduction d'un alinéa 4 qui aurait la teneur suivante :

Modification de l'article 46 LPA-VD, ajout d'un alinéa 4

Alinéa 4 pour la fixation des frais, les règlements précités tiennent compte de l'importance économique de la cause et de sa complexité.

Cette précision serait d'ailleurs conforme aux nouvelles règles du Code de procédure civile suisse en matière de dépens — voir son article 93. ».

La motion a été transformée en postulat et le postulat a été pris en considération le 8 octobre 2019 et renvoyé au Conseil d'Etat.

1.2 Rappel de la motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts - Procédure administrative : Pour des frais judiciaires respectant le principe de proportionnalité

En date du 19 mai 2015, Nicolas Rochat Fernandez a déposé la motion suivante, cosignée par 25 autres députés :

« Dans l'édition de la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud du 8 mai dernier, le Tribunal cantonal a publié une modification du Règlement relatif aux frais judiciaires et dépens en matière administrative.

La principale modification porte sur la suppression de la distinction des causes selon le domaine du droit administratif, hormis celui ayant trait au domaine fiscal, des marchés publics, ainsi que les autres domaines déjà prévus dans une loi.

En effet, l'article 4 nouveau stipule que le tarif des émoluments est compris entre 100 et 10'000 francs ! En d'autres termes, ledit montant sera fixé à discrétion du juge, en fonction de l'importance et de la difficulté de la cause. (Cf. Annexe 2.).

Or, dans le règlement de 2007, l'émolument ordinaire était différencié selon le domaine du droit administratif (cf. Annexe 1 : article 4 de l'ancien Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (TFJAP) : circulation routière, améliorations foncières, bourses d'études, police des étrangers, etc.).

De plus, l'émolument ordinaire s'élevait entre 100 et 2'500 francs selon le domaine (cf. Annexe 2, article 4, premier alinéa, du TFJAP précité).

Au vu de ce qui précède, ladite modification peut tendre à une application arbitraire. De plus, elle est d'une disproportionnalité choquante, dans la mesure où le nouveau montant maximum est de 4 à 100 fois supérieur aux émoluments prévus dans l'ancien règlement. Partant, le règlement afférant porte gravement atteinte au droit d'accès à la justice. Par ailleurs, l'introduction d'une procédure d'opposition dans certains domaines du droit administratif a permis de diminuer de manière conséquente le nombre de causes portées devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

En effet, en 2005, l'autorité judiciaire susmentionnée a dû faire face à 2'619 affaires. Alors qu'en 2014, ce chiffre s'élève à 1'687. Pour le surplus, quand bien même ladite modification relève de la compétence de la Cour plénière du Tribunal cantonal, les soussigné-e-s relèvent qu'elle a été décidée unilatéralement par cette dernière, alors que la Commission thématique des affaires judiciaires du Grand Conseil est en discussion sur cette question avec le Conseil d'Etat.

Considérant que le présent sujet porte sur une question du principe d'accès à la justice, une décision du Grand Conseil est légitime dans la mesure où elle présente un caractère d'ordre politique.

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s proposent d'introduire dans la LPA-VD le principe d'une fixation d'émoluments selon les différents types de domaines du droit administratif et respectant, entre autres, le principe de proportionnalité, à l'aune du TFJAP dans sa version du 01.04.2009. ».

Cette motion a été prise en considération le 8 octobre 2019 et renvoyée au Conseil d'Etat.

1.3 Travaux de la Commission thématique des affaires juridiques et suspension

Les deux interventions parlementaires ont fait l'objet de deux séances de la Commission thématique des affaires juridiques en 2015. Les travaux de la Commission ont ensuite été suspendus dans l'attente de la décision du Tribunal fédéral sur deux recours déposés contre le nouveau Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 (TFJDA ; BLV 173.36.5.1). La Commission a repris ses travaux et tenu deux nouvelles séances en 2018. Elle a rendu son rapport le 12 mai 2019.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

2.1 Situation actuelle

En procédure administrative, on distingue l'émolument et les débours, perçus par l'autorité en recouvrement des frais occasionnés par une cause particulière, des dépens, soit l'indemnité servie à la partie qui obtient gain de cause à titre de participation à ses frais de défense.

L'art. 46 al. 3 LPA-VD prévoit qu'un règlement du Tribunal cantonal fixe les frais, soit en particulier les émoluments, dus en procédure devant lui.

L'art. 55 LPA-VD (modifié le 5 décembre 2017) concernant les dépens a la teneur suivante :

«¹En procédure de recours et de révision, l'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts.

²Cette indemnité est mise à la charge de la partie qui succombe.

³Le Conseil d'Etat fixe le tarif des dépens pour les procédures ouvertes devant une autorité administrative.

⁴Le Tribunal cantonal fixe le tarif des dépens pour les procédures ouvertes devant lui. ».

En application de ces délégations de compétences, le Tribunal cantonal avait édicté le Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public du 11 décembre 2007 (TFJAP). Cet acte prévoyait des émoluments en fonction du type d'affaires (affaires fiscales, estimations fiscales, aménagement du territoire et constructions, etc...). Il disposait toutefois que ces émoluments de base pouvaient être majorés en fonction de l'importance de la cause, notamment sur le plan économique, et de sa complexité. Le Tarif fixait en outre une fourchette générale pour l'émolument, qui ne pouvait excéder CHF 10'000.-.

Ce Tarif a été abrogé au 1^{er} juillet 2015 par l'entrée en vigueur du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 (TFJDA). Celui-ci prévoit désormais que les frais pour les affaires fiscales et en matière de marchés publics sont fixés en fonction de la valeur litigieuse, soit entre CHF 200.- et 20'000.- pour les affaires fiscales et entre CHF 1'500.- et 30'000.- pour les affaires de marchés publics (art. 2 et 3). Pour le surplus, son art. 4 al. 1 indique : *« Dans les autres affaires, l'émolument est fixé en fonction de l'importance et de la difficulté de la cause. Il est compris entre 100 et 10'000 francs »*. Le TFJDA a donc repris la fourchette de l'émolument qui figurait dans l'ancien Tarif et a étendu les critères généraux fixés par ce dernier pour les affaires générales à l'ensemble des autres causes traitées par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après : CDAP).

Parallèlement, la CDAP a édicté des lignes directrices pour la fixation des avances de frais (adoptées le 11 mai 2015 et applicables dès le 1^{er} juillet 2015). Ces lignes directrices donnent des précisions concernant la fixation par le juge instructeur des avances de frais en fonction du type d'affaires, comme le faisait l'ancien TFJAP. Les lignes directrices prennent en compte non seulement le domaine du droit concerné, mais aussi l'importance du litige. Ainsi, pour certains types d'affaires, les lignes directrices prévoient une fourchette dans laquelle le montant de l'avance de frais est fixé selon l'importance et la difficulté de la cause, conformément à l'art. 4 al. 1 TFJDA (par ex., en aménagement du territoire et des constructions, de CHF 1'500.- à 3'000.- pour un « petit » projet, de CHF 3'000.- à 5'000.- pour un projet « ordinaire » et de CHF 4'000.- à 10'000.- pour un projet « important »). Pour d'autres types d'affaires, les lignes directrices arrêtent un montant d'avance de frais toujours identique, quelle que soit la complexité de la cause (par ex., CHF 600.- en police des étrangers ou CHF 800.- en circulation routière). Enfin, s'agissant des affaires fiscales et de marchés publics, les lignes directrices renvoient au TFJDA, suffisamment précis dans ces matières. Ces lignes directrices, qui n'ont pas été modifiées depuis 2015, sont publiées et accessibles facilement par internet.

Concernant les dépens, l'art. 11 TFJDA prévoit que les frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels comprennent une participation aux honoraires et les débours indispensables (al. 1). Les honoraires sont fixés d'après l'importance de la cause, ses difficultés et l'ampleur du travail effectué. Ils sont compris entre 500 et 10'000 francs. Ils peuvent dépasser ce montant maximal, si des motifs particuliers le justifient, notamment une procédure d'une ampleur ou d'une complexité spéciales (al. 2).

Après le dépôt des deux interventions parlementaires en 2015, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt le 17 mars 2017 (ATF 143 I 227) sur deux recours formés en juin 2015 contre le TFJDA. Ces recours contestaient la validité de ce tarif, notamment parce qu'il ne reposerait pas sur une délégation législative suffisante.

Le Tribunal fédéral en a jugé autrement. Son arrêt précité relève : « *Par conséquent, force est d'admettre que le Tribunal cantonal se conforme à une pratique durable qui commande que la fixation des émoluments de justice s'inscrive dans le respect des montants qui avaient cours jusqu'à l'entrée en vigueur du Tarif litigieux. Or, tel est bien le cas s'agissant des dispositions auxquelles les recourants s'en sont pris spécifiquement devant le Tribunal fédéral, dès lors que le Tribunal cantonal continue à appliquer, malgré une certaine adaptation prévue dans les Lignes directrices, le cadre tarifaire habituel. Dans ces circonstances, à savoir aussi longtemps qu'ils continuent à se situer dans le cadre tarifaire actuel et que ce dernier n'est pas augmenté, les frais judiciaires établis par le Tribunal cantonal peuvent donc être qualifiés à la fois de raisonnables et de conformes à la Constitution* » (consid. 4.5.2). Le Tribunal fédéral a résumé cette position dans un arrêt du 5 septembre 2018 et a rappelé que les montants des émoluments devaient correspondre à l'ordre de grandeur usuel en matière d'émoluments judiciaires généralement perçus en Suisse dans des procédures semblables, ce qui était le cas pour le TFJDA (ATF 145 I 52, JdT 2020 I 207 consid. 5.3).

Le Tribunal fédéral a toutefois relevé qu'il appartenait en principe au législateur de déterminer le montant des frais judiciaires dans une loi au sens formel ou, au moins, d'imposer des limites à leur détermination par le pouvoir délégataire ; à minima, ces limites prendront la forme d'un cadre ou d'un plafond, voire préciseront les bases de calcul des émoluments judiciaires en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.3.2).

2.2 Position du Conseil d'Etat

a. Motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts

En application des dispositions légales actuelles, les frais de procédure sont systématiquement fixés en tenant compte de l'importance et de la difficulté de la cause, comme c'était le cas sous l'empire de l'ancien TFJAP. Ainsi, la volonté exprimée par la motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts est déjà pleinement respectée.

On peut également rappeler que le principe de proportionnalité s'applique à l'ensemble de l'activité administrative, y compris à la procédure de recours devant la CDAP et à la fixation par cette dernière de ses émoluments ; il en va de même de l'interdiction de l'arbitraire.

Dans le système mis en place par le Tribunal cantonal, les lignes directrices, qui concernent formellement le montant des avances de frais correspondant dans la quasi-totalité des cas au montant de l'émolument judiciaire, donnent des garanties d'application non arbitraire du tarif, puisqu'elles opèrent des distinctions entre les différents types d'affaires ainsi qu'en fonction de critères objectifs que sont l'importance et la difficulté de la cause, conformément à l'art. 4 al. 1 TFJDA. Cela garantit aux parties une certaine prévisibilité dans la fixation des émoluments, de même que le respect du principe de la proportionnalité. En outre, des critères plus larges permettent de mieux tenir compte des spécificités de chaque cas d'espèce. En effet, il peut arriver qu'un recours en matière de police des étrangers, où l'émolument s'élevait à CHF 500.- selon l'ancien tarif, soit plus complexe et plus long à traiter qu'un recours contre un permis de construire simple, où l'émolument était fixé d'office à CHF 2'500.-.

Le Tribunal fédéral a lui-même jugé que le tarif des frais judiciaires établi par le Tribunal cantonal, basé sur le TFJDA complété par les lignes directrices, est à la fois raisonnable et conforme à la Constitution (ATF 143 I 227, consid. 4.5.1 et 4.5.2 ; ATF 145 I 52, JdT 2020 I 207 consid. 5.3 et ss).

Il est donc important de laisser à la CDAP un pouvoir d'appréciation adéquat dans la fixation des émoluments, en prévoyant dans la loi uniquement la fourchette et les critères généraux présidant à la fixation des émoluments, ce qui permettra au juge d'adapter ces derniers au cas d'espèce et de respecter ainsi le principe de proportionnalité et l'égalité de traitement. C'est en figeant l'émolument et en ne tenant aucun compte de la spécificité du cas qu'on risquerait de tomber dans l'arbitraire, voire dans la violation de l'égalité de traitement. Il ne serait en effet pas normal que l'émolument soit le même pour un permis de construire « simple » que pour un plan d'affectation général par exemple.

Depuis l'application du nouveau tarif, il n'a au demeurant pas été constaté de hausse massive des avances de frais ayant dissuadé des recourants de saisir la CDAP. Cela n'est d'ailleurs guère surprenant car, comme l'a relevé le Tribunal fédéral, cette dernière n'a pas fondamentalement modifié sa pratique. Tout au plus la fixation des émoluments par type de dossier ne figure-t-elle plus dans le tarif lui-même, mais dans des lignes directrices émises par la CDAP. Pour le reste, les principes énoncés par le TFJAP demeurent les mêmes. Le Tribunal cantonal n'a d'ailleurs reçu aucune plainte concernant l'application du TFJDA, plainte pouvant porter sur une entrave à l'accès à la justice. Les craintes exprimées à l'époque concernant une augmentation importante des émoluments de justice rendant plus difficile l'accès à la CDAP ne se sont donc aucunement vérifiées.

Cela étant, afin de répondre à la motion et de renforcer la base légale formelle permettant la perception des émoluments devant la CDAP, il est proposé de reprendre dans la loi les fourchettes et les principes de fixation figurant aujourd'hui dans le TFJDA. Le principe de fixation en fonction de la valeur litigieuse ou en fonction de la nature, de l'importance et de la difficulté de la cause ainsi que les montants maximaux sont ainsi précisés dans la loi, le détail relevant du tarif. Dans les deux cas, la possibilité est laissée à la CDAP de fixer un émolument plus élevé dans des cas exceptionnels.

b. Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts

Concernant le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts « Modification des frais judiciaires et dépens en matière de police des constructions et de marchés publics », ses auteurs demandent que soient précisés les critères applicables à la fixation des dépens. Il ne s'agit toutefois pas d'introduire l'allocation de pleins dépens. Les auteurs requièrent en outre que dans le cadre de la fixation des frais, les règlements applicables précisent qu'il est tenu compte de l'importance économique de la cause et de sa complexité (rapport de la Commission thématique des affaires juridiques du 12 mai 2019, p. 9). Suivant le postulat, il est ainsi proposé d'ancrer ces éléments, figurant déjà dans le tarif, dans la loi au nombre des principes généraux régissant la fixation des émoluments et des dépens.

2.3 Conclusions

Dès lors, en réponse au postulat Marc-Olivier Buffat et à la motion Nicolas Rochat Fernandez, ainsi que pour satisfaire pleinement au principe de la légalité fiscale qui prévoit que l'objet de l'impôt et son mode de calcul doivent être définis par la loi, comme le Tribunal fédéral l'a souligné dans son arrêt du 17 mars 2017 (ATF 143 I 227), le Conseil d'Etat propose de modifier deux articles de la LPA-VD. D'une part, l'article 46 LPA-VD, pour y prévoir les fourchettes des émoluments qui peuvent être perçus et les principes de conception du tarif que la CDAP doit suivre. D'autre part, l'article 55 LPA-VD, auquel on ajoutera un alinéa 5 exigeant que les dépens soient fixés en fonction de l'importance et de la difficulté de la cause, ainsi que du travail effectué.

3. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

Article 46

Il est ajouté deux alinéas à cet article afin de préciser dans la loi le mode de calcul, les critères de fixation ainsi que le montant maximum de l'émolument.

Actuellement, les art. 2 et 3 TFJDA prévoient que l'émolument pour les affaires fiscales et de marchés publics est fixé en fonction de la valeur litigieuse. Ce critère de fixation doit également être prévu pour les affaires de taxe sur la plus-value et d'expropriation matérielle pour lesquelles le Tribunal cantonal est compétent en application de l'art. 68 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), respectivement de l'art. 73a LATC, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2020.

Article 55

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.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 (TFJDA) devra être modifié en conséquence.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ;
- d'approuver le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - Modification des frais judiciaires et dépens en matière de police des constructions et de marchés publics ;
- d'approuver le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Nicolas Rochat Fernandez et consorts - Procédure administrative : Pour des frais judiciaires respectant le principe de proportionnalité.

PROJET DE LOI

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

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative est modifiée
comme il suit :

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. 46 Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ 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.

⁵ 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.

Art. 55 Principe

¹ En procédure de recours et de révision, l'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts.

² Cette indemnité est mise à la charge de la partie qui succombe.

³ Le Conseil d'Etat fixe le tarif des dépens pour les procédures ouvertes devant une autorité administrative.

⁴ Le Tribunal cantonal fixe le tarif des dépens pour les procédures ouvertes devant lui.

Art. 55 Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Les dépens sont fixés en tenant compte de l'importance et de la difficulté de la cause ainsi que de l'ampleur du travail effectué.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.