

# Rapport explicatif sur le nouveau tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative

---

*Ce rapport du 6 mars 2015 a été soumis à la Cour plénière du Tribunal cantonal et approuvé par cette dernière le 28 avril 2015.*

## **1. Remarques préliminaires:**

Le Tribunal cantonal dispose actuellement de trois règlements en matière de frais et dépens en droit public, soit le Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public du 11 décembre 2007 (TFJAP; RSV 173.36.5.1) pour la Cour de droit administratif et public (CDAP), le Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière de droit des assurances sociales du 2 décembre 2008 (TFJAS; RSV 173.36.5.2) pour la Cour des assurances sociales (CASSO) et le Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle du 11 décembre 2007 (TCCstelle) pour la Cour constitutionnelle (CCST). Le TFJAS régit à la fois les frais et les dépens, tandis que les deux autres règlements ne traitent que de la question des frais.

Pour le Groupe de travail (GT), il apparaît opportun de fusionner le TFJAP et le TFJAS, les procédures devant la CDAP et la CASSO étant régies par le même texte légal, soit la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Le mandat initial donné par la Cour administrative a été étendu à cet effet. En revanche, il a été renoncé en l'état à intégrer dans le nouveau tarif fusionné le TCCstelle, la procédure devant la CCST étant régie par un texte légal différent, soit la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), même si cette loi renvoie pour certaines questions à la LPA-VD.

## **2. Révision du TFJAP:**

Une révision du TFJAP s'avère nécessaire. Les émoluments qui y sont prévus ne sont en effet plus adaptés. Ils doivent être augmentés pour tenir compte en particulier de la complexification des causes. De plus, le TFJAP ne règle pas la question des émoluments pour les affaires de marchés publics. Sur ce point, le projet soumis à la Cour plénière concrétise la pratique de la CDAP consistant à se fonder sur la valeur du marché. Comme autre modification prévue, le GT propose par ailleurs de renoncer à fixer précisément dans le tarif le montant de l'émolument dû par matière (AC, CR, FO etc.; cf. art. 4 al. 1 de l'actuel TFJAP). Ce système, qui est une spécificité vaudoise, a certes l'avantage de garantir aux justiciables une certaine prévisibilité des coûts d'une procédure. Il ne tient toutefois pas compte des différences en termes d'instruction et de complexité qui peuvent exister entre les dossiers d'un même domaine du droit administratif (comme en particulier en aménagement du territoire et droit des constructions). Les clauses de majoration et de réduction des art. 5 et 6 TFJAP sont à cet égard insuffisantes. Le GT propose dès lors d'adopter, à l'instar du Tribunal fédéral (voir à cet égard le Tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral du 31 mars 2006) et des autres cantons romands, un système de fourchettes.

### **3. Elaboration d'un tarif des dépens:**

Le GT relève qu'il n'existe actuellement dans la LPA-VD aucune base légale donnant au Tribunal cantonal la compétence d'édicter un tarif des dépens pour les causes en matière administrative. Il s'agit manifestement d'une lacune, qui peut et devrait être comblée. Il serait dès lors opportun que la LPA-VD soit modifiée sur ce point et qu'une base légale soit introduite. L'absence de base légale expresse dans la LPA-VD ne saurait toutefois constituer en l'état un obstacle rédhibitoire à l'adoption d'un tarif des dépens. Pour mémoire, lorsque la Cour plénière a adopté le 2 décembre 2008 le TFJAS, qui traite également de la question des dépens, elle n'a pas émis de réserve à cet égard. Pour le GT, il est important dès à présent de concrétiser dans une base réglementaire la pratique de la CDAP, selon laquelle l'octroi de dépens ne couvre pas l'intégralité des frais engagés par la partie qui obtient gain de cause – comme pourrait le laisser entendre le texte de l'art. 55 al. 1 LPA-VD –, mais qu'il s'agit d'une simple participation à ses frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels. Il serait à son sens plus risqué de s'en tenir à une simple pratique. Le GT précise par ailleurs que le projet ne fait que reprendre sur ce point le texte de l'art. 7 TFJAS.

Comme indiqué, le projet concrétise la pratique de la CDAP, selon laquelle les dépens ne sont qu'une simple participation aux frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels. Il reprend à cet égard la formule de l'art. 7 al. 2 TFJAS. Une fourchette large (entre 500 et 10'000 fr.), avec une clause de majoration pour les procédures d'une ampleur ou d'une complexité particulières, a par ailleurs été prévue. Par rapport à l'art. 7 al. 2 TFJAS, le montant supérieur de la fourchette passe de 5'000 à 10'000 francs. En revanche, le GT n'estime pas nécessaire de préciser quels débours de l'avocat sont remboursés. Il renonce également à définir la notion d'"autres frais indispensables occasionnés par le litige" (comme le fait par exemple de manière très détaillée le Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral – FITAF; RS 173.320.2). La jurisprudence apportera les précisions nécessaires.

Le GT estime qu'il n'est pas nécessaire de créer un texte spécifique sur les dépens, distinct du tarif des frais. Compte tenu du nombre limité de dispositions consacrées à cette question, il lui a paru en effet préférable de créer un seul règlement traitant des deux questions, avec un chapitre consacré aux frais et un autre consacré aux dépens. C'est du reste la solution retenue par la plupart des cantons romands.

### **4. Commentaire des dispositions:**

#### Ad titre:

Le titre et l'abréviation du tarif ont été modifiés pour tenir compte de la fusion du TFJAP et du TFJAS ainsi que du chapitre consacré aux dépens qui a été intégré dans le tarif.

#### Ad renvois:

Le renvoi du TFJAP à l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives, abrogée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, a été mis à jour. La

base légale pour l'adoption d'un tarif des frais dus dans les procédures devant le Tribunal cantonal se trouve désormais aux art. 8 al. 4 LOJV et 46 al. 3 LPA-VD.

#### Ad art. 1:

Cette disposition correspond en substance aux actuels art. 1 TFJAP et 1 TFJAS. Elle pose le principe de la perception d'un émolument et du recouvrement des frais occasionnés pour l'instruction et le jugement des causes en matière administrative. Il a été précisé toutefois que ce principe ne valait pas dans les cas où le droit fédéral ou le droit cantonal prévoyaient la gratuité de la procédure.

#### Ad art. 2:

Cette disposition reprend le principe de l'actuel art. 2 TFJAP, selon lequel l'émolument pour les affaires fiscales (FI) est fixé en fonction de la valeur litigieuse.

Les paliers ont toutefois été revus. Pour le GT, il ne paraît en effet pas utile de maintenir quatre paliers différents pour les affaires dont la valeur litigieuse est inférieure à 100'000 francs. En revanche, deux paliers ont été créés pour les causes dont la valeur litigieuse dépasse 100'000 fr., qui représentent environ 15% du volume des dossiers en matière fiscale.

Les montants des émoluments ont également été modifiés. L'émolument maximal est passé de 10'000 à 20'000 fr., pour tenir compte de la complexification des causes et du fait que les affaires dont la valeur litigieuse s'élève à plusieurs millions de francs (notamment dans les dossiers de rappels d'impôt et de soustraction fiscale) ne sont pas exceptionnelles. L'émolument minimal a en revanche été réduit de 500 à 200 francs. Ce choix s'explique par le grand nombre d'affaires dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 200 fr. (principalement en matière de taxes d'élimination des déchets).

#### Ad art. 3:

Cette disposition concrétise la pratique de la CDAP consistant à se fonder sur la valeur du marché pour arrêter le montant de l'émolument pour les affaires de marchés publics (MPU).

Le GT propose plusieurs paliers. Pour les déterminer, il a examiné les affaires de ces cinq dernières années et a recensé la valeur des marchés litigieux. Il a également tenu compte des seuils de l'Accord intercantonal sur les marchés publics du 15 mars 2001 (250'000 et 500'000 fr. suivant la nature des marchés). L'émolument maximal est fixé à 30'000 francs. Le GT a constaté que l'émolument maximal de 10'000 fr. de l'actuel TFJAP n'était en effet pas suffisant, compte tenu de l'ampleur de certaines affaires et de leur complexité. La CDAP s'est d'ailleurs écartée en 2014 à quelques reprises de ce plafond, en faisant application de la clause de majoration de l'art. 5 TFJAP.

Cette disposition prévoit également une règle spéciale, dans les cas où le recours à la valeur du marché n'est pas déterminant (notamment en matière de concours d'architecture ou de mandats d'études parallèles, d'exclusion de la liste permanente des soumissionnaires qualifiés ou de sanctions pour violation des règles régissant les marchés publics). L'émolument sera dans ces hypothèses fixé en fonction de

l'importance et de la complexité du litige dans une fourchette comprise entre 1'500 fr. et 10'000 francs.

Ad art. 4:

Cette disposition détermine les critères de fixation pour les émoluments perçus dans les "autres affaires", y compris dans les affaires d'estimation fiscale (EF). Vu le peu de recours déposés dans ce domaine (environ cinq par année), le GT a en effet renoncé à conserver une disposition spécifique. Les juges pourront toutefois continuer à s'inspirer de l'actuel art. 3 TFJAP.

- Al. 1: Le système des émoluments fixes par matière (AC, CR, FO etc.) comme le prévoit l'actuel art. 4 al. 1 TFJAP a été supprimé. L'émolument sera désormais fixé de cas en cas, en fonction de l'importance et de la difficulté de la cause dans une fourchette large comprise entre 100 et 10'000 francs. Chaque cour assurera une coordination interne; elle édictera si nécessaire une directive.
- Al. 2: Cet alinéa correspond à l'actuel art. 2 al. 1 TFJAS. Les autres alinéas de l'art. 2 TFJAS n'ont pas été repris, la règle de l'art. 4 al. 1 du projet étant suffisante.
- Al. 3: La gratuité de la procédure dans les affaires de prestations sociales, par quoi il faut entendre non seulement les causes PS, mais également les causes LAVAM, a été maintenue. La réserve de l'actuel art. 4 al. 2 TFJAP "des causes relevant de la loi sur la protection de la jeunesse et de la loi sur l'enseignement spécialisé", qui n'avait plus guère de sens, a en revanche été supprimée.
- Al. 4: Cet alinéa codifie la pratique de la CDAP en matière de contentieux communal de la fonction publique en prévoyant la gratuité de la procédure. Il réserve toutefois cette gratuité aux litiges dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. par application analogique de l'art. 114 let. c du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272).
- Al. 5: Cet alinéa correspond à l'actuel art. 4 al. 4 TFJAP. Sa teneur a toutefois dû être modifiée. D'une part, le terme "recours" est erroné. La CDAP, la CASSO ou le Tribunal arbitral des assurances, ou plus exactement le président en charge du dossier au fond, sont en effet compétents uniquement pour statuer sur la demande de modération (art. 50 al. 1 de la loi vaudoise sur la profession d'avocat du 24 septembre 2002 – LPAv; RSV 177.11). L'autorité qui connaît des recours contre les décisions de modération est en revanche la Chambre des recours civile du Tribunal cantonal (CREC) (art. 51 LPAv, en relation avec l'art. 73 de la loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 – LOJV; RSV 173.01). D'autre part, le terme "d'avocat" doit être supprimé. La CDAP, la CASSO ou le Tribunal arbitral des assurances peuvent en effet également être saisis d'une demande de modération d'une note d'honoraires d'un agent d'affaires breveté (art. 9 al. 1 de la loi vaudoise sur la profession d'agent d'affaires breveté du 20 mai 1957 – LPAg; RSV 179.11).

Ad art. 5:

Cette disposition reprend, dans une formulation légèrement modifiée, les actuels art. 5 TFJAP et 3 TFJAS.

Ad art. 6:

Cette disposition correspond aux actuels art. 6 TFJAP et 4 TFJAS.

Ad art. 7:

Cette disposition correspond à l'actuel art. 8 TFJAP. Il a été précisé que les frais comprenaient également, dans les litiges soumis au Tribunal arbitral des assurances, les honoraires d'arbitres. Cela correspond à la pratique actuelle du Tribunal arbitral des assurances. L'application par analogie des règles de la procédure civile et du tarif des frais judiciaires en matière civile, auxquelles renvoie l'actuel art. 8 TFJAS, soulevait en effet des difficultés pratiques.

Ad art. 8:

Cette disposition correspond aux actuels art. 9 TFJAP et 6 TFJAS.

Ad art. 9:

Cette disposition correspond à l'actuel art. 10 TFJAP.

Ad art. 10:

Cette disposition définit la notion de dépens. Elle reprend la formulation de l'art. 7 al. 1 TFJAS. Il a été précisé "autres représentants professionnels" pour se conformer à la pratique constante des cours concernées.

Ad art. 11:

Cette disposition concrétise la pratique de la CDAP selon laquelle les dépens ne couvrent pas l'intégralité des frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels, mais seulement une participation. Elle reprend en substance la formulation des al. 2 à 4 de l'art. 7 TFJAS. Une fourchette plus large comprise entre 500 et 10'000 fr. a toutefois été prévue. Une clause de majoration pour les procédures d'une ampleur ou d'une complexité particulières a également été ajoutée. En outre, pour expliciter la notion d'"importance de la cause", il a été précisé qu'était également prise en considération "l'ampleur du travail effectué". La formulation utilisée sur ce point correspond à celle de l'art. 3 al. 1 du Règlement du 31 mars 2006 sur les dépens alloués à la partie adverse et sur l'indemnité pour la représentation d'office dans les causes portées devant le Tribunal fédéral.

Ad art. 12:

Pas de commentaire.

Ad art. 13:

Le GT a estimé nécessaire de prévoir des dispositions transitoires. Il s'est inspiré de la solution retenue par le Tribunal fédéral dans son Règlement du 31 mars 2006 sur les dépens alloués à la partie adverse et sur l'indemnité pour la représentation d'office dans les causes portées devant le Tribunal fédéral (voir art. 14 de ce règlement).

Ad art. 14:

Pas de commentaire.