

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_788/2014

{T 0/2}

Arrêt du 17 février 2015

Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Zünd, Président,
Seiler et Aubry Girardin.
Greffier : M. Ermotti.

Participants à la procédure
X. _____ SA,
représentée par Me Bertrand Morel, avocat,
recourante,

contre

Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour fiscale.

Objet
Réclamation (frais),

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour fiscale, du 26 juin 2014.

Faits :

A.

Le 30 décembre 2013, la Cour fiscale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté un recours de la société X. _____ SA (ci-après: X. _____ ou la Société), concernant une taxe d'un montant de 361'655 fr. facturée par la Ville de Fribourg à ladite société. Les frais judiciaires, fixés à 20'000 fr., ont été mis à la charge de X. _____.

B.

Le 14 février 2014, la Société a formé réclamation à l'encontre des frais judiciaires précités, en concluant à ce que ceux-ci soient fixés à 10'000 fr. Par arrêt du 26 juin 2014, le Tribunal cantonal a partiellement admis la réclamation et a arrêté les frais litigieux à 18'000 fr. Les juges ont retenu en substance que l'affaire présentait un degré de difficulté ordinaire, qu'il y avait ainsi lieu de suivre la pratique du Tribunal cantonal et fixer les frais judiciaires à environ 5% de la valeur litigieuse, que celle-ci s'élevait à 361'655 fr. et que dès lors un montant de 18'000 fr. était justifié.

C.

Par acte du 10 septembre 2014, X. _____ dépose un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt du Tribunal cantonal du "25 juin 2014" (recte: 26 juin 2014). Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que les frais judiciaires contestés soient arrêtés à 10'000 fr.

Dans sa réponse du 26 septembre 2014, le Tribunal cantonal renvoie à son arrêt et conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le type de recours ouvert sur le principal l'est en principe sur les questions accessoires, en particulier les frais (cf. ATF 134 I 159 consid. 1.1 p. 160). Le présent litige concerne le montant des

émoluments de justice fixés par le Tribunal cantonal dans une affaire concernant une taxe communale; il relève donc du droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF. Aucune des exceptions mentionnées à l'art. 83 LTF n'est en outre applicable, de sorte que la voie du recours en matière de droit public est ouverte.

1.2. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). Le recours a été déposé en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. b et art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF) par la destinataire de l'arrêt attaqué qui voit les frais mis à sa charge, de sorte qu'elle a qualité pour recourir sur ce point au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Il convient donc d'entrer en matière.

2.

2.1. Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation d'une norme de rang constitutionnel que si le grief a été invoqué et motivé de manière précise (art. 106 al. 2 LTF).

En l'espèce, le litige relève du droit cantonal (arrêt 2C_513/2012 du 11 décembre 2012 consid. 1), en tant qu'il porte sur le bien-fondé d'un émolument prévu par le Tarif fribourgeois des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative du 17 décembre 1991 (RS/FR 150.12; ci-après: le Tarif). Partant, la cognition du Tribunal fédéral est limitée aux griefs de la recourante qui répondent aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466).

2.2. Le Tribunal fédéral n'examine les décisions concernant les frais de justice qu'avec retenue (arrêt 2C_513/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.4), car les tribunaux ont un large pouvoir d'appréciation en la matière (arrêt 2C_513/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.1).

3.

La recourante reproche aux précédents juges d'avoir procédé à une interprétation arbitraire des articles 1 et 2 du Tarif.

3.1. Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 138 III 378 consid. 6.1 p. 379 s.). En matière d'application du droit cantonal, l'arbitraire et la violation de la loi ne sauraient être confondus; une violation de la loi doit être manifeste et reconnue d'emblée pour être considérée comme arbitraire (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 18).

3.2. Il ressort de l'art. 1 du Tarif que l'émolument de juridiction administrative est compris entre 50 et 50'000 fr.; dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum de l'émolument est de 100'000 fr. Selon l'art. 2 du Tarif, le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause.

3.3. En l'espèce, la valeur litigieuse de la cause principale s'élevait à 361'655 fr., ce qui n'est pas contesté. Le Tribunal cantonal a considéré que la cause présentait un degré de difficulté ordinaire et a fixé les frais, conformément à sa pratique, à environ 5% de la valeur litigieuse, c'est-à-dire 18'000 fr. Le montant de cet émolument, prélevé dans une affaire dans laquelle les juges cantonaux ont statué sur le fond, est compris dans les limites prévues par l'art. 1 du Tarif (entre 50 et 50'000 fr., voire 100'000 fr. dans les affaires complexes) et a été fixé d'après la valeur litigieuse, conformément à l'art. 2 du Tarif et à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337; 130 III 225 consid. 2.3 p. 228; cf. aussi infra consid. 4.1). Il ne saurait donc résulter d'une application arbitraire du Tarif.

Quant à savoir si le taux de 5% de la valeur litigieuse appliqué par le Tribunal cantonal est ou non inadmissible, cet élément sera examiné ci-après en lien avec le respect du principe de l'équivalence (cf. infra consid. 4).

4.

La recourante se plaint également d'une violation du principe de l'équivalence. Selon elle, pour déterminer le montant des frais de justice dans les affaires présentant un degré de difficulté ordinaire, le Tribunal cantonal appliquerait systématiquement un barème schématique prévoyant un émolument s'élevant à 5% de la valeur litigieuse, ce qui ne serait pas admissible à la lumière de la jurisprudence de la Cour de céans, notamment de l'ATF 120 Ia 171. En outre, sur la base d'une comparaison avec les frais judiciaires exigés par les cantons limitrophes, ainsi que par le Tribunal fédéral, le Tarif fribourgeois serait particulièrement élevé, de sorte qu'un émolument de 18'000 fr. pour une cause ayant une valeur litigieuse de 361'655 fr. ne serait pas justifiable.

4.1. Faisant partie des contributions causales, les émoluments de justice obéissent au principe de l'équivalence (ATF 133 V 402 consid. 3.1 p. 404). Ainsi, leur montant doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. 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 130 III 225 consid. 2.3 p. 228). 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 un certain schématisme. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337). 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, en ce sens qu'il n'est pas interdit de compenser les pertes subies dans des affaires mineures par des émoluments élevés dans des affaires importantes (ATF 130 III 225 consid. 2.3 p. 228). Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337). Le taux de l'émolument ne doit pas, en particulier, empêcher ou rendre difficile à l'excès l'accès à la justice (arrêt 2C_513/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.1).

Dans la fixation des frais de justice, la valeur litigieuse joue un rôle déterminant (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337). En cas de valeur litigieuse élevée et d'un tarif fixe, la charge peut toutefois être disproportionnée par rapport à l'activité déployée, en particulier lorsque l'émolument est fixé en pour cent ou en pour mille et qu'une limite supérieure fait défaut (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 338; 130 III 225 consid. 2.3 p. 229). Ainsi, dans l'arrêt cité par la recourante, il a été jugé qu'un barème fondé exclusivement sur la valeur litigieuse et qui conduisait à la perception d'émoluments de première instance allant jusqu'à quelque 4% au total de la valeur litigieuse, avec un plafond de quelque 300'000 fr., ne respectait plus le principe de l'équivalence (ATF 120 Ia 171 consid. 4c p. 177 s.).

4.2. En l'espèce, l'émolument de 18'000 fr. a été établi selon un critère objectif, c'est-à-dire en pourcentage de la valeur litigieuse, en appliquant le taux usuel pour des cas de la même complexité, de façon à ne pas créer des différences injustifiées. Le fait que cet élément ait joué un rôle déterminant dans la fixation des frais de justice n'est pas critiquable. Au contraire, cette manière de procéder est conforme à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 p. 337). D'après cette méthode, plus la valeur litigieuse est élevée, plus l'émolument de justice est important, ce qui procède d'un certain schématisme dans la fixation des frais judiciaires et permet de compenser les pertes subies dans des affaires de faible valeur avec d'autres dans lesquelles la valeur litigieuse est plus importante, sans qu'il faille y voir une violation du principe de l'équivalence. Quant au taux de 5% de la valeur litigieuse pratiqué par le Tribunal cantonal pour les affaires présentant un degré de difficulté ordinaire, il est vrai qu'il est élevé, mais le Tarif prévoit une limite maximale de 50'000 fr., voire 100'000 fr. dans des circonstances exceptionnelles, ce qui empêche de parvenir à des montants démesurés. En l'espèce, le montant de 18'000 fr. fixé par le Tribunal cantonal, qui a été réduit à la suite de la réclamation de la recourante pour correspondre précisément à 5% de 361'655 fr., reste dans la fourchette prévue par le Tarif et n'est pas élevé au point d'empêcher à la recourante, active, selon le registre du commerce, dans le commerce de produits de tous genres, ainsi que dans l'acquisition, l'exploitation et la vente d'immeubles, d'accéder à la justice. En outre, l'arrêt du Tribunal cantonal qui est à l'origine des frais judiciaires litigieux compte vingt pages, présente un état de fait relativement complexe et examine en détail les questions juridiques pertinentes. Ainsi, le travail effectué par les juges cantonaux ne saurait être considéré comme négligeable et un émolument de 18'000 fr. pour une valeur litigieuse de 361'655 fr., bien que relativement important, n'apparaît pas hors de proportion avec la prestation octroyée, étant rappelé la retenue que le Tribunal fédéral doit s'imposer en la matière (cf. supra consid. 2.2).

Le grief de violation du principe de l'équivalence doit par conséquent être rejeté.

4.3. La recourante invoque en vain l'ATF 120 la 171, cet arrêt visant un état de fait notablement différent. En particulier, dans le cas en question, le tarif était rigide, fondé exclusivement sur la valeur litigieuse et ne prévoyait pas la possibilité de tenir compte de la difficulté de la cause et de l'importance des prestations fournies. En outre, les réductions prévues lorsque la procédure ne suivait pas un cours normal étaient elles-mêmes tarifées de manière stricte, de sorte qu'une adaptation de l'émolument aux particularités de la cause paraissait impossible (ATF 120 la 171 consid. 4b p. 177). De plus, le tarif cantonal prévoyait une limite maximale de 300'000 fr. (ATF 120 la 171 consid. 4a p. 176), qui dépassait donc très largement le montant de l'émolument maximal de 50'000 fr. (voire 100'000 fr. dans les cas particulièrement complexes) fixé par le Tarif fribourgeois.

4.4. La comparaison intercantonale invoquée par la recourante ne saurait non plus lui être d'aucun secours. En effet, cette comparaison permet uniquement de constater que la limite maximale de 50'000 fr. (voire 100'000 fr.) prévue par le Tarif fribourgeois est plus élevée que celle établie par les cantons limitrophes, qui varie entre 10'000 fr. (valeur maximale dans le canton de Vaud, sauf cas particuliers, cf. art. 1 al. 1 et art. 5 du Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public du 11 décembre 2007 [RS/VD 173.36.5.1]) et 25'000 fr. (valeur maximale dans le canton de Berne, cf. art. 51 du Décret concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public du 24 mars 2010 [RS/BE 161.12]). En outre, la limite de 50'000 fr. fixée par le Tarif correspond à celle prévue pour les affaires portées devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 4 du Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 21 février 2008 [RS 173.320.2]), ainsi qu'à la limite maximale, sauf cas particuliers, des frais de justice devant le Tribunal administratif du canton de Zurich (cf. § 3 et 4 de la Gebührenverordnung des

Verwaltungsgerichts du 23 août 2010 [RS/ZH 175.252]). Quant au montant de l'émolument que le Tribunal fédéral aurait demandé s'il avait dû trancher l'affaire au fond, d'une part il relève de la pure spéculation et d'autre part il ne s'agit pas d'un critère décisif.

Le Tarif fribourgeois apparaît donc certes élevé. Cependant, la présente procédure ne porte pas sur le contrôle abstrait de ce Tarif, mais uniquement sur le contrôle concret de l'émolument de 18'000 fr. mis à la charge de la recourante. Or, comme il a déjà été expliqué (cf. supra consid. 4.2), cet émolument, fixé par le Tribunal cantonal en fonction de la difficulté de la cause et de la valeur litigieuse, ne viole pas le principe de l'équivalence.

4.5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours en matière de droit public.

5.

Succombant, la recourante supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante et au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour fiscale.

Lausanne, le 17 février 2015
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Zünd

Le Greffier : Ermotti