

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 790/2014

{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 25 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 des contributions immobilières ainsi que des taxes de raccordement facturées par la Ville de Fribourg à ladite société d'un montant total de 209'253 fr. 20. Les frais judiciaires, fixés à 10'000 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 1'500 fr. Par arrêt du 25 juin 2014, le Tribunal cantonal a rejeté la réclamation. 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 209'253 fr. 20 et que dès lors un montant de 10'000 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. 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 1'500 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 des taxes communales; 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 209'253 fr. 20, ce qui n'est pas con-

testé. 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 10'000 fr.

Le montant de cet émoluments, 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 et la difficulté de l'affaire, 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 émoluments 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 émoluments de 10'000 fr. pour une cause ayant une valeur litigieuse de 209'253 fr. 20 serait manifestement insoutenable. De plus, en se basant uniquement sur la valeur litigieuse pour fixer cet émoluments, les juges fribourgeois n'auraient pas tenu compte du temps et du travail requis par l'affaire, qui selon la recourante auraient été négligeables, de sorte que le montant de 10'000 fr. serait hors de proportion par rapport à la prestation fournie par le Tribunal cantonal. Enfin, étant donné que l'avance de frais avait été fixée par les juges cantonaux à 5'000 fr., il serait

inadmissible d'exiger par la suite des frais judiciaires s'élevant au double de celle-ci.

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'émoluments 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'émoluments 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'émoluments 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'émoluments 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.

4.2.1. En l'espèce, l'émoluments de 10'000 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 10'000 fr. fixé par le Tribunal cantonal 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.

4.2.2. Les juges cantonaux se sont certes basés sur la valeur litigieuse pour calculer l'émolument contesté. Ils ont toutefois justifié le taux de 5%, qui correspond à leur pratique, en considérant qu'il s'agissait d'un cas présentant un degré de difficulté ordinaire. A ce sujet, la Société prétend que le temps et le travail requis pour rendre l'arrêt en question auraient été négligeables, car le Tribunal cantonal se serait limité à "copier/coller" des considérants d'un autre arrêt concernant les mêmes parties, rendu le même jour et ayant trait à la même question, c'est-à-dire une exception de compensation soulevée par la recourante.

Ce point de vue ne peut pas être suivi. Le fait que les juges précédents, dans la motivation de deux arrêts rendus le même jour entre les mêmes parties, aient repris le même raisonnement sur une question spécifique n'est en soi pas critiquable. Dans le cas contraire, ce ne serait que lorsqu'il s'agit de traiter des principes nouveaux que l'on pourrait demander des frais de justice entiers, alors que dans tous les autres cas il faudrait les réduire, ce qui n'est guère concevable. Ainsi, le fait que la question de l'exception de compensation ait été abordée par le Tribunal cantonal de la même façon dans deux arrêts rendus le même jour et opposant les mêmes parties, n'a pas d'influence sur la fixation des frais judiciaires dans l'une ou l'autre de ces procédures. Du reste, la recourante a aussi contesté l'émolument prononcé dans cette autre affaire (cf. arrêt de ce jour dans la cause 2C 788/2014). La recourante perd en effet de vue qu'il s'agissait de deux procédures distinctes, portant sur des objets différents et ayant chacune une valeur litigieuse spécifique. Dans l'arrêt qui est à l'origine de l'émolument qui fait l'objet de la présente procédure, le Tribunal cantonal a rappelé les dispositions de procédure applicables, a analysé la question juridique pertinente (l'exception de compensation soulevée par la recourante) et a jugé la cause sur le fond. Comme déjà relevé, il a calculé l'émolument judiciaire en fonction de la valeur litigieuse. Ainsi, s'il est vrai que cet arrêt est relativement court et que la question juridique à examiner n'était pas particulièrement complexe, des frais judiciaires de 10'000 fr. pour une valeur litigieuse de 209'253 fr. 20 n'apparaissent 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).

4.2.3. La critique de la recourante concernant le rapport entre l'avance de frais demandée (5'000 fr.) et l'émolument judiciaire exigé dans le jugement au fond (10'000 fr.) n'est pas pertinente. En effet, le montant de l'avance de frais est fixé "en garantie du paiement des frais de procédure présumés" (art. 128 al. 2 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 du canton de Fribourg [CPJA/FR; RSF 150.1]). Il ne s'agit donc que d'une estimation qui ne saurait avoir d'influence déterminante sur le montant des frais judiciaires fixé dans le jugement final, ni exclure que ceux-ci soient augmentés par rapport à cette avance, tant que le montant fixé reste dans le cadre du Tarif et n'apparaît pas arbitraire.

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

4.3. La recourante invoque en vain l'ATF 120 Ia 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

tarifiées de manière stricte, de sorte qu'une adaptation de l'émolument aux particularités de la cause paraissait impossible (ATF 120 Ia 171 consid. 4b p. 177). De plus, le tarif cantonal prévoyait une limite maximale de 300'000 fr. (ATF 120 Ia 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 10'000 fr. mis à la charge de la recourante. Or, comme il a déjà été expliqué (cf. supra consid. 4.2), cet émoluments, 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.

5.

La recourante invoque encore une violation du principe de l'égalité de traitement, en alléguant qu'elle s'est vue imposer le même émoluments judiciaire que celui qui serait perçu dans le cadre d'une affaire avec la même valeur litigieuse et le même degré de difficulté, mais où le travail requis de l'autorité et l'importance de l'affaire auraient été beaucoup plus importants.

5.1. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; arrêt 2C 421/2013 du 21 mars 2014 consid. 6.5.1).

5.2. En l'espèce, l'émoluments litigieux a été calculé en fonction de la valeur litigieuse et du degré de difficulté de l'affaire, conformément à la pratique du Tribunal cantonal (cf. supra consid. 4.2). Ces éléments sont en rapport direct avec l'importance d'une cause, ainsi qu'avec le travail requis par celle-ci. En d'autres termes, une autre affaire qui aurait eu le même degré de difficulté et la même valeur litigieuse, aurait en principe exigé de l'autorité la même prestation et donné lieu aux mêmes frais judiciaires. Au demeurant, la recourante n'indique aucune affaire précise à l'appui de ses allégations.

Le grief de la violation du principe de l'égalité de traitement doit donc être écarté.

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

6.

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