



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

---

Motion Mauron Pierre / Morel Bertrand

2022-GC-103

### Frais judiciaires en matière civile / modification de la Loi sur la justice et du Règlement sur la justice

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 mai 2022, les motionnaires demandent que le tarif des frais judiciaires pour les affaires pécuniaires en matière civile soit réduit. Ils exposent que les frais de justice en matière civile requis dans notre canton figurent parmi les plus élevés de Suisse, ce qui ne serait pas adapté au coût de la vie dans le canton de Fribourg. Les motionnaires citent à titre de comparaison les cantons de Vaud et Genève qui disposent, selon eux, d'une réglementation des frais de justice moins élevée qu'à Fribourg. Les motionnaires estiment que la situation actuelle a notamment pour conséquence de restreindre – voire d'empêcher – l'accès à la justice pour les justiciables de condition financière moyenne ainsi que pour les PME, dès lors que les frais judiciaires déterminent le montant des avances de frais requises par les tribunaux et que le paiement de l'avance de frais est une condition de recevabilité de la demande. La motion demande ainsi formellement d'adopter un tarif inférieur aux cantons de Vaud et de Genève en particulier, et de l'inscrire dans la Loi sur la justice (LJ), dans le Règlement sur la justice (RJ) ou sur délégation de compétence, dans un règlement du Tribunal cantonal.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Situation légale et réglementaire actuelle

###### 1.1. Le Code de procédure civile (CPC ; RS 272)

Selon le code de procédure civile, l'autorité judiciaire peut exiger du demandeur une avance à concurrence de la totalité des frais judiciaires présumés (art. 98 CPC). Les frais judiciaires comprennent notamment les émoluments forfaitaires de conciliation et de décision (art. 95 al. 2 CPC). Les cantons fixent le tarif des frais (art. 96 CPC).

###### 1.2. La loi sur la justice (LJ ; RSF 103.1)

Le législateur fribourgeois délègue au Conseil d'Etat la tâche de fixer par voie réglementaire le tarif des frais de procédure et des émoluments, précisant uniquement que lors de la fixation des frais de procédure, il convient de tenir compte notamment de la situation économique de la partie amenée à les payer, à la condition que cela soit connu de l'autorité qui les fixe (art. 124 LJ).

###### 1.3. Le règlement sur la justice (RJ ; RSF 130.11)

Dans son règlement, le Conseil d'Etat précise que les émoluments de justice sont des taxes dues pour les opérations accomplies par le ou la juge civil-e et que lorsque le tarif prévoit un émolument global variable, le montant en est arrêté par le ou la juge saisi-e, eu égard notamment à la valeur

litigieuse, à la complexité de la procédure et à la situation économique de la partie amenée à payer les frais (art. 11 RJ).

Plus loin, le Conseil d'Etat fixe le montant minimal et maximal de l'émolument forfaitaire de conciliation (art. 18 RJ) ainsi que le montant minimal et maximal de l'émolument forfaitaire de décision pour les autorités judiciaires civiles (art. 19 à 23 RJ), soit le Tribunal cantonal, le tribunal civil, le tribunal des prud'hommes et le/la Président/e du tribunal civil.

A titre d'illustration :

- Art. 18 Emolument forfaitaire de conciliation

*<sup>1</sup> L'autorité judiciaire saisie perçoit un émolument de conciliation de 50 à 10'000 francs.*

- Art. 20 Emolument forfaitaire de décision – Tribunal civil

*<sup>1</sup> Le tribunal civil perçoit un émolument de 100 à 500'000 francs.*

*<sup>2</sup> En cas de difficultés spéciales, ou si la valeur litigieuse est très élevée, cet émolument peut être augmenté jusqu'au double du maximum prévu.*

Pour les contestations portant sur des affaires pécuniaires, le Conseil d'Etat délègue au Tribunal cantonal la tâche d'établir l'échelle des émoluments en fonction de la valeur litigieuse (art. 21 RJ).

#### **1.4. Tarif du Tribunal cantonal des émoluments pour les contestations portant sur des affaires pécuniaires (RSF 130.16).**

Vu la délégation de compétence de l'art. 21 RJ précité, le Tribunal cantonal a arrêté, le 21 janvier 2016, un barème échelonné pour les affaires pécuniaires en fonction de la valeur litigieuse de la cause concernée.

A titre d'illustration :

- Art. 1 Procédure de conciliation (art. 18 RJ)

*<sup>1</sup> Pour les procédures de conciliation portant sur des affaires pécuniaires, l'autorité judiciaire perçoit un émolument de conciliation selon le barème suivant, en fonction de la valeur litigieuse :*

<i>a) jusqu'à 1'000 francs</i>	<i>Fr. 50 à 250.-</i>
<i>b) de 1'000 à 5'000 francs</i>	<i>Fr. 100 à 500.-</i>
<i>c) de 5'000 à 30'000 francs</i>	<i>Fr. 250 à 1'500.-</i>
<i>d) de 30'000 à 100'000 francs</i>	<i>Fr. 500 à 3'000.-</i>
<i>e) de 100'000 à 1'000'000 francs</i>	<i>Fr. 1'000 à 5'000.-</i>
<i>f) supérieure à 1'000'000 francs</i>	<i>Fr. 3'000 à 10'000.-</i>

- Art. 2 Procédure devant un tribunal civil (art. 20 RJ)

*<sup>1</sup> Pour les contestations portant sur des affaires pécuniaires, le tribunal civil perçoit un émolument selon le barème suivant, en fonction de la valeur litigieuse :*

<i>a) jusqu'à 1'000 francs</i>	<i>Fr. 100 à 500.-</i>
<i>b) de 1'000 à 5'000 francs</i>	<i>Fr. 100 à 1'000.-</i>
<i>c) de 5'000 à 10'000 francs</i>	<i>Fr. 500 à 2'500.-</i>

d) de 10'000 à 30'000 francs	Fr. 1'000 à 5'000.-
e) de 30'000 à 100'000 francs	Fr. 2'500 à 20'000.-
f) de 100'000 à 200'000 francs	Fr. 5'000 à 30'000.-
g) de 200'000 à 500'000 francs	Fr. 10'000 à 40'000.-
h) de 500'000 à 1'000'000 francs	Fr. 20'000 à 50'000.-
i) de 1'000'000 à 5'000'000 francs	Fr. 30'000 à 250'000.-
j) de 5'000'000 à 10'000'000 francs	Fr. 50'000 à 400'000.-
k) supérieure à 10'000'000 francs	Fr. 100'000 à 500'000.-

<sup>2</sup> L'art. 20 al. 2 RJ est réservé.

On note que les valeurs litigieuses, de même que les montants maximal et minimal des émoluments se chevauchent d'une catégorie à l'autre, ce qui réduit la lisibilité du tarif et augmente la marge de manœuvre des juges tenus de fixer l'avance de frais. Par exemple, en procédure de conciliation, un juge pourrait fixer une avance de frais à 3'000 francs pour une valeur litigieuse de 30'000 francs, et devant un autre juge, l'avance de frais pourrait s'élever à 1'000 francs pour une valeur litigieuse de 990'000 francs.

A noter que les cantons de Fribourg et de Berne sont les seuls cantons romands à avoir prévu un tel système et non des catégories qui se suivent ; par exemple : a) *jusqu'à 1'000 francs*, b) *de 1'001 à 5'000 francs*, c) *de 5'001 à 10'000 francs*, etc.

## **2. Pratique des autorités judiciaires civiles fribourgeoises**

La loi laisse au juge saisi une importante marge de manœuvre pour fixer l'avance de frais.

Après avoir consulté les autorités du Pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat constate une grande diversité de pratiques entre les différentes autorités judiciaires civiles ; certains juges fixent les frais uniquement en fonction de la valeur litigieuse de l'affaire, d'autres juges – qui estiment le Tarif du Tribunal cantonal trop élevé – appliquent de manière quasi systématique le tarif le plus bas du barème.

## **3. Comparaison intercantonale**

Les motionnaires illustrent leurs propos, soit le fait que le tarif fribourgeois serait inadapté, en comparant les avances de frais requises dans les cantons de Fribourg, Vaud et Genève pour une cause dont la valeur litigieuse est de 100'000 francs, respectivement de 500'000 francs. Une comparaison entre les différents cantons romands permet de nuancer les montants avancés par les motionnaires, étant précisé que cette comparaison ne concerne pas les affaires de prud'hommes et celles en matière de bail, car ces domaines disposent de réglementations cantonales particulières, dont les tarifs sont de manière générale moins élevés.

La valeur litigieuse choisie par les motionnaires se situe entre deux paliers (art. 1 let. d et e Tarif TC). Partant, la comparaison qui suit se fonde sur une valeur litigieuse de 95'000 francs.

### *a. Procédure de conciliation*

Dans le canton de Fribourg, l'avance de frais requise se situe entre 500 et 3'000 francs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> art. 1 let. d Tarif TC (RSF 130.16).

Dans le même cas de figure, l'émolument forfaitaire de conciliation est de 900 francs dans le canton de Vaud<sup>2</sup>, de 200 francs dans le canton de Genève<sup>3</sup> et de 1'300 francs dans le canton de Neuchâtel<sup>4</sup>. En Valais, il se situe entre 170 et 350 francs<sup>5</sup>. Dans les cantons de Berne<sup>6</sup> et du Jura<sup>7</sup>, l'émolument est fixé entre 100 francs, respectivement 200 francs, et 1'000 francs.

*b. Procédure ordinaire devant un tribunal civil*

Dans le canton de Fribourg, l'émolument de décision se situe entre 2'500 et 20'000 francs<sup>8</sup>.

Dans le canton de Vaud, cet émolument est de 7'000 francs<sup>9</sup>. Dans le canton de Genève, il se situe entre 2'000 et 8'000 francs<sup>10</sup>. Dans le canton de Neuchâtel, l'émolument forfaitaire de décision serait de 5'950 francs<sup>11</sup>. Dans le canton du Valais, l'émolument se situe entre 2'700 et 9'600 francs<sup>12</sup>. Dans le canton de Berne entre 1'000 et 20'000 francs<sup>13</sup>. Enfin, dans le canton du Jura, dans une fourchette de 4'000 à 30'000 francs<sup>14</sup>.

---

<sup>2</sup> art. 15 al. 1 du Tarif des frais judiciaires civils (TFJC ; RSV 270.11.5), qui prévoit un émolument de 900 francs lorsque la valeur litigieuse se trouve entre 30'001 et 100'000 francs.

<sup>3</sup> art. 15 du Règlement fixant le tarif des frais en matière civile (RTFMC ; RSGE E 1 05.10) qui prévoit un émolument de 100 francs jusqu'à 30'000 francs de valeur litigieuse et de 200 francs au-delà de 30'000 francs.

<sup>4</sup> art. 11 de la Loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais ; RSN 164.1), qui prévoit un émolument de 1'300 francs lorsque la valeur litigieuse se trouve entre 30'001 et 100'000 francs.

<sup>5</sup> art. 15 al. 1 de la Loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar, RSV 173.8), qui prévoit un émolument de 50 à 100 francs pour la citation en conciliation, selon le nombre de défendeurs, et de 120 à 250 francs pour la tenue de la séance de conciliation.

<sup>6</sup> art. 4 al. 2 et art. 35 al. 1 du Décret concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public (DFP ; RSB 161.12), qui prévoit un émolument de 100 à 1'000 francs pour toutes les procédures de conciliation, indépendamment de la valeur litigieuse.

<sup>7</sup> art. 3 al. 2 du Décret fixant les émoluments de l'administration cantonale et art. 21 al. 1 let. b du Décret fixant les émoluments judiciaires (RSJ 176.511), qui prévoit un émolument de 200 à 1'000 pour les procédures de conciliation.

<sup>8</sup> art. 2 let. e Tarif TC (RSF 130.16).

<sup>9</sup> art. 18 al. 1 du Tarif des frais judiciaires civils (TFJC ; RSV 270.11.5), qui prévoit un émolument de 7'000 francs lorsque la valeur litigieuse se trouve entre 30'001 et 100'000 francs, et pour autant qu'il n'y pas plus de deux parties au litige.

<sup>10</sup> art. 17 du Règlement fixant le tarif des frais en matière civile (RTFMC ; RSGE E 1 05.10) qui prévoit un émolument de 2'000 à 8'000 francs pour une valeur litigieuse située entre 30'001 et 100'000 francs.

<sup>11</sup> art. 12 de la Loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais ; RSN 164.1), qui prévoit un émolument de 4'000 francs + 3% de la valeur litigieuse supérieure à 30'000 francs, lorsque la valeur litigieuse se trouve entre 30'001 et 100'000 francs.

<sup>12</sup> art. 16 al. 1 de la Loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar, RSV 173.8), qui prévoit un émolument de 2'700 à 9'600 francs pour une valeur litigieuse située entre 50'001 et 100'000 francs.

<sup>13</sup> art. 4 al. 2 et art. 36 al. 1 du Décret concernant les frais de procédure et les émoluments administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public (DFP ; RSB 161.12), qui prévoit un émolument de 1'000 à 20'000 francs pour une valeur litigieuse située entre 30'000 et 100'000 francs.

<sup>14</sup> art. 19 al. 1 du Décret fixant les émoluments judiciaires (RSJ 176.511), qui prévoit un émolument de 4'000 à 30'000 francs pour une valeur litigieuse située entre 50'001 et 100'000 francs.

### *c. Conclusion*

On constate d'une part que Fribourg prévoit des fourchettes plus larges que la majorité des cantons romands pour une cause d'une même valeur litigieuse et d'autre part que les montants maximaux des fourchettes se situe parmi les plus élevés ; la différence étant plus marquée dans le cadre des procédures de conciliation.

## **4. Impact au niveau financier**

Les émoluments perçus en 2021 par les autorités judiciaires civiles du canton de Fribourg se montent au total à **3'119'247 francs**, décomposé comme suit :

> Tribunal cantonal :	Fr. 356'230.-
> Tribunal de la Broye :	Fr. 310'256.-
> Tribunal de la Glâne :	Fr. 166'114.-
> Tribunal de la Gruyère :	Fr. 489'211.-
> Tribunal de la Sarine :	Fr. 975'832.-
> Tribunal du Lac :	Fr. 411'894.-
> Tribunal de la Singine :	Fr. 263'010.-
> Tribunal de la Veveyse :	Fr. 146'700.-

Compte tenu de la liberté d'appréciation du juge pour la fixation de l'avance de frais, et du fait que les tribunaux ne distinguent pas les émoluments perçus en fonction des types de procédure ou des valeurs litigieuses, il est difficile d'estimer l'impact financier d'une modification du tarif.

## **5. Conclusion**

Le Conseil d'Etat constate que la situation légale et réglementaire actuelle n'est pas conforme à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral. En effet, le Tribunal fédéral a estimé qu'il appartient au législateur de déterminer le montant des frais judiciaires dans une loi formelle ou, au moins, d'imposer des limites à leur détermination par le pouvoir délégataire. A minima, ces limites doivent prendre la forme d'un cadre ou d'un plafond, voire préciser les bases de calcul des émoluments judiciaires en cause (ATF 143 I 227, consid. 4.3.2). En d'autres termes, le fait que le législateur fribourgeois ait délégué au Conseil d'Etat la tâche de fixer par voie réglementaire le tarif des frais de procédure et des émoluments et que le Conseil d'Etat ait ensuite délégué à son tour au Tribunal cantonal la tâche d'établir un tarif échelonné en fonction de la valeur litigieuse n'est pas en accord avec la jurisprudence fédérale.

Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il est nécessaire de modifier la loi sur la justice, afin de se conformer à la jurisprudence fédérale. Dans ce cadre, il s'agira de revoir la tarification dans sa globalité afin de mieux délimiter la marge de manœuvre laissée au juge et de tendre à une harmonisation des tarifs fribourgeois avec ceux des autres cantons romands, sans pour autant diminuer les recettes de l'Etat. Ces travaux s'inscriront dans le cadre d'une révision plus générale de la loi sur la justice qui sera entreprise à la fin du premier semestre 2023.

Toutefois, le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier à l'objectif formel de la motion. Celle-ci demande en effet explicitement qu'un tarif inférieur à ceux de Vaud et de Genève soit adopté, ce qui lierait automatiquement notre canton à des décisions futures prises par ces cantons et contreviendrait ainsi à l'autonomie financière de notre canton et à l'indépendance du législateur fribourgeois.

Le Conseil d'Etat invite en conséquence le Grand Conseil à fractionner la motion de la manière suivante :

- > Accepter le principe d'une révision du tarif des frais judiciaires, dans le cadre de la révision de la loi sur la justice ;
- > Refuser le principe d'un tarif spécifiquement inférieur à celui des cantons de Vaud et de Genève.

*14 mars 2023*