

BGer 2C_76/2022 vom 10. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_76_2022

FR: TF 2C_76/2022 du 10 juin 2022

IT: TF 2C_76/2022 del 10 giugno 2022

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 144 II 184 consid. 1).

E. 1.1

Dans une procédure administrative, l'auteur d'un recours déclaré irrecevable pour défaut de qualité pour recourir notamment est habilité à contester l'arrêt d'irrecevabilité par un recours en matière de droit public lorsque l'arrêt au fond aurait pu être déféré au Tribunal fédéral par cette voie de droit (ATF 135 II 145 consid. 3.2; arrêt 2C_711/2018 du 7 juin 2019 consid. 1.1, non publié in ATF 145 II 328).

En l'espèce, les montants réclamés à la propriétaire du logement du recourant l'ont été par une entreprise concessionnée chargée, conformément à l'art. 51 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LE CAB/FR; RSF 732.1.1 [dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 juin 2021; ROF 2016_118]), de l'exécution des tâches de service public de contrôle et de nettoyage périodiques obligatoires des installations thermiques du canton de Fribourg. En tant qu'ils représentent la contrepartie de la fourniture d'une prestation étatique, ces montants doivent être qualifiés de contributions causales, et plus spécifiquement d'émoluments (sur la notion d'émolument en tant que taxe causale, cf. ATF 135 I 130 consid. 2; arrêt 2C_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 4.1.1). La matière relève donc du droit public (art. 82 LTF) et ne tombe pas sous le coup des exceptions de l' art. 83 LTF . Sur le principe, l'arrêt au fond, en tant que décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF), aurait pu faire l'objet d'un recours en matière de droit public, de sorte que cette voie de droit est ouverte pour contester l'arrêt d'irrecevabilité.

E. 1.2

Le recourant, destinataire de l'arrêt attaqué refusant d'entrer en matière sur son recours cantonal, a un intérêt digne de protection à en demander l'annulation, cela indépendamment et sans préjudice du motif d'irrecevabilité retenu par l'autorité précédente, qui constitue l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (ATF 145 II 168 consid. 2). Partant, il faut lui reconnaître la qualité pour recourir dans la présente procédure au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 1.3

Le recours a pour le surplus été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF). Comme le dispositif de l'arrêt attaqué prononce l'irrecevabilité du recours formé devant le Tribunal cantonal, c'est à juste titre que le

recourant conclut à l'annulation de l'arrêt et au renvoi de la cause à cette autorité, étant rappelé que les conclusions au fond ne sont pas admissibles dans un tel cas (cf. ATF 143 I 344 consid. 4). Dans la mesure toutefois où son mémoire consacre de longs développements relatifs à la compétence de l'autorité intimée pour percevoir les émoluments litigieux, ou encore à l'absence de base légale cantonale suffisante respectivement de norme de sous-délégation pour ce faire, il perd de vue que le fond du litige n'a pas à être traité dans le cadre du présent recours (ATF 137 II 313 consid. 1.3; arrêt 2C_229/2018 du 15 mars 2019 consid. 1.3 et les arrêts cités). Ses critiques y relatives ne seront donc pas examinées. Sous réserve de qui précède, il convient d'entrer en matière.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours en matière de droit public ne peut toutefois pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit fondamental (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le grief de violation de droits fondamentaux et de dispositions de droit cantonal n'est cependant examiné par le Tribunal fédéral que s'il a été invoqué et motivé par le recourant, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3; 142 III 364 consid. 2.4).

Le recourant perd manifestement de vue ces principes, de sorte que seuls les griefs répondant aux exigences de motivation requises seront examinés.

E. 2.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire (art. 9 Cst.) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2).

E. 3

Le présent litige porte sur le point de savoir si c'est à raison que le Tribunal cantonal a nié au recourant la qualité pour recourir contre la décision d'émolument en matière de ramonage adressée le 3 mars 2021 par l'entreprise de ramonage concessionnée à la propriétaire de l'immeuble où loge celui-ci, respectivement contre la décision du 25 mars 2021 rejetant la demande de reconsidération déposée par ladite propriétaire à l'encontre de quatre autres décisions d'émolument qui lui avaient été adressées entre le 13 mars 2019 et le 13 août 2020.

E. 4

Le recourant fait grief au Tribunal cantonal d'avoir déclaré son recours irrecevable. Dans la mesure où il ne se prévaut pas d'une violation arbitraire du droit de procédure cantonal, la question de la qualité pour recourir de l'intéressé sera uniquement examinée sous l'angle du droit fédéral (cf. art. 89 al. 1 LTF en lien avec l' art. 111 LTF ; ATF 144 I 43 consid. 2.1; arrêt 1C_375/2017 du 3 août 2017 consid. 4), question que le Tribunal fédéral examine

librement (art. 106 al. 1 LTF).

E. 4.1

Aux termes de l' art. 111 LTF , la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral (al. 1); l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF (al. 3). Il résulte de cette disposition que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 144 I 43 consid. 2.1; 138 II 162 consid. 2.1.1).

E. 4.2

A teneur de l' art. 89 al. 1 LTF , a qualité pour recourir en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Ces conditions sont cumulatives (ATF 137 II 40 consid. 2.2).

Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir d'un tiers qui n'est pas destinataire de la décision dont il est fait recours n'est admise que restrictivement. Les tiers ne sont en effet pas touchés par une décision de la même manière que son destinataire formel et matériel, dans la mesure où elle ne leur octroie pas directement des droits ou leur impose des obligations (arrêt 9C_852/2017 du 25 juin 2018 consid. 2.2.2; 9C_616/2011 du 5 avril 2012 consid. 3.4). Pour avoir qualité pour recourir, le tiers doit ainsi être touché directement et plus fortement que tout autre tiers et se trouver, avec l'objet de la contestation, dans une relation particulière, étroite et digne d'être prise en considération (cf. ATF 146 I 172 consid. 7.1.2; 139 II 279 consid. 2.2; 137 III 67 consid. 3.5; 135 II 172 consid. 2.1). Une atteinte indirecte ou médiate ne suffit pas (ATF 138 V 292 consid. 4; 130 V 514 consid. 3.1; 130 V 202 consid. 3, 127 V 3 consid. 1b, 127 V 82 consid. 3a/aa). Un simple intérêt de fait ne permet en particulier pas de fonder une relation suffisamment étroite avec l'objet du litige (cf. ATF 138 V 161 consid. 2.5.2 et 2.7; 138 V 292 consid. 4; 137 III 67 consid. 3.5; 135 V 382 consid. 3.3.1; arrêts 1C_579/2019 du 11 mars 2020 consid. 6.3.1; 2C_1158/2012 du 27 août 2013 consid. 2.3.2; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 2e éd., 2014, n° 35 ad art. 89 LTF). Le tiers doit en outre avoir un intérêt pratique à l'annulation ou à la modification de la décision qu'il attaque, en ce sens que l'issue de la procédure doit pouvoir influencer sa situation de manière significative (ATF 146 I 172 consid. 7.1.2; 139 II 279 consid. 2.2 et les arrêts cités).

Lorsque, comme en l'espèce, le recours intervient en faveur du destinataire de la décision dont il est fait recours ("pro Adressat"; cf. ATF 142 V 583 consid. 4.3; 141 V 650 consid. 3.1; 135 V 382 consid. 3.3.1), la qualité pour recourir suppose que le tiers tire lui-même un désavantage immédiat de la décision contestée; à cet égard, le fait qu'il soit créancier du destinataire de la décision ne suffit pas (ATF 137 III 67 consid. 3.5; 130 V 560 consid. 3.5; arrêt 2C_1007/2018 du 16 octobre 2019 consid. 5.2). De manière générale, il convient de retenir qu'une simple relation contractuelle entre le destinataire de la décision et le tiers recourant ne crée pas en soi la qualité pour recourir de ce dernier: les répercussions contractuelles ou les conséquences d'une obligation imposée au destinataire ne constituent ainsi qu'une atteinte indirecte (cf. ATF 130 V 560 consid. 3.5; RENÉ WIEDERKEHR/STEFAN EGGENSCHWILER, Die allgemeine Beschwerdebefugnis

Dritter, 2018, n° 291 p. 88). La jurisprudence a reconnu une qualité pour recourir du tiers, en raison de sa relation étroite avec la contestation, en cas de responsabilité solidaire avec le destinataire de la décision (cf. arrêt 9C_752/2012 du 27 décembre 2012 consid. 4.1 et 4.2) ou dans le cas du locataire qui, en raison des taxes d'électricité impayées par le propriétaire de l'immeuble où il loge, conteste la décision d'interrompre la fourniture d'électricité dans ledit immeuble, pour autant qu'il puisse se fonder sur une norme le protégeant contre une telle interruption de courant (cf. ATF 137 I 120 consid. 5.3 et 5.4; MARTIN BERTSCHI, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegengesetz des Kantons Zürich, 3e éd. 2014, n° 81 p. 667).

E. 4.3

Dans l'arrêt attaqué, les juges précédents ont en substance retenu que le recourant, qui n'était pas le destinataire des décisions qu'il contestait, n'était pas directement touché par celles-ci, puisque ce n'était qu'en sa qualité de locataire qu'il devait, sur la base du contrat de bail conclu avec la propriétaire de son logement, supporter une quote-part des émoluments litigieux, de sorte que la qualité pour les contester pouvait lui être niée pour cette seule raison déjà. En outre, au vu de la modicité du montant des émoluments qui lui était refacturé par ladite propriétaire (33 fr. 80 par an, soit environ 0,35% du montant annuel de 9'600 fr. dont il s'acquittait pour le loyer et les acomptes de frais accessoires), ils ont considéré que l'issue de la procédure n'était pas de nature à influencer la situation de l'intéressé de manière significative, si bien que, ne pouvant se prévaloir d'un intérêt pratique à leur annulation, la qualité pour recourir devait aussi lui être niée sous cet angle.

Pour le surplus, dans un obiter dictum sans incidence sur le sort de la cause, l'autorité précédente a relevé les problèmes de praticabilité qui, selon elle, se poseraient pour les autorités de recours à reconnaître la qualité pour recourir contre une décision de fixation d'une contribution causale à toute personne ayant accepté, sur une base contractuelle, de se voir refacturer une partie de celle-ci par le débiteur de ladite contribution.

E. 4.4

En l'espèce, il ressort des constatations cantonales que, selon le contrat de bail à loyer conclu le 31 août 2009 entre l'intéressé et la propriétaire de son logement, le loyer mensuel du bien loué est de 750 fr., auquel s'ajoute un acompte de frais accessoires de 50 fr., comprenant notamment les frais de chauffage et d'eau chaude. Selon l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF; RS 221.213.11), de tels frais portent sur les dépenses effectives pour le nettoyage de l'installation de chauffage et de la cheminée (let. d), la révision périodique de cette installation (let. e) et la maintenance de celle-ci (let. g). Ils comprennent donc les dépenses pour les prestations obligatoires de ramonage effectuées sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg par des entreprises concessionnées. A teneur de la clé de répartition des frais accessoires annexée au contrat de bail, la part des frais accessoires mis à la charge du recourant représente 6,6 % du total des frais à répartir sur les neuf appartements que compte l'immeuble.

E. 4.5

Il apparaît ainsi que le recourant se voit refacturer par la propriétaire de son logement les dépenses de ramonage à la charge de celle-ci. Cette répercussion des coûts, qui implique que le recourant supporte économiquement une partie de l'émolument de ramonage, découle toutefois du contrat de bail à loyer qu'il a accepté de conclure avec la propriétaire de son

logement, l' art. 257a al. 2 CO (RS 220) prévoyant expressément que les frais accessoires ne sont à la charge du locataire que si cela a été convenu spécialement. En d'autres termes, l'atteinte que subit l'intéressé est une simple répercussion contractuelle de la convention qu'il a passé avec sa bailleuse. Le recourant n'est partant pas touché directement par les décisions qu'il conteste, mais de manière indirecte ou médiate, ce qui, selon la jurisprudence constante (cf. supra consid. 4.2), ne suffit pas à lui reconnaître la qualité pour recourir à leur encontre, faute de relation suffisamment étroite avec l'objet de la contestation.

On ne se trouve par ailleurs pas dans une situation permettant d'admettre exceptionnellement la qualité pour recourir au tiers non destinataire de la décision contestée (cf. supra consid. 4.2). En effet, le recourant n'est pas, tant sous l'angle du droit public que du droit privé, débiteur solidaire des émoluments litigieux auprès de l'autorité intimée. On ne saurait à l'évidence pas non plus retenir qu'il serait, à l'instar du locataire subissant une coupure de courant consécutive à des impayés de son bailleur, atteint avec une intensité telle qu'il faudrait considérer que c'est lui-même, et non pas la destinataire des décisions contestées, qui est touché au premier plan par celles-ci.

E. 4.6

Il découle de ce qui précède que le recourant, faute d'être touché directement par les décisions litigieuses, ne peut se prévaloir d'un rapport suffisamment étroit et direct avec l'objet de la contestation qui serait digne de protection au regard des strictes exigences de recevabilité posées en matière de recours de tiers "pro Adressat".

Par conséquent, en niant la qualité pour recourir de l'intéressé, le Tribunal cantonal n'a pas violé l' art. 111 LTF .

E. 4.7

Pour le reste, en tant que le recourant estime que le fait de lui nier la qualité pour recourir revient à violer la garantie de l'accès au juge, au sens des art. 29a Cst. et 6 CEDH, on se limitera à relever que l' art. 29a Cst. ne permet pas à une personne qui n'est pas le destinataire d'une décision et qui n'est pas touché directement, ni atteint avec une intensité spécifique par celle-ci, de l'attaquer en justice.

E. 5

Le recourant invoque également la nullité absolue de l'ensemble des décisions d'émolument de ramonage adressées à la propriétaire de son logement. La question de savoir si l'intéressé peut valablement invoquer la nullité de décisions contre lesquelles il n'a pas, comme on l'a vu (cf. supra consid. 4), la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 LTF peut demeurer ouverte, au vu de ce qui suit.

E. 5.1

Selon la jurisprudence, la nullité absolue d'une décision, qui peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office, ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (cf.

ATF 145 III 436 consid. 4 et les arrêts cités; 138 II 501 consid. 3.1). Tel est le cas, s'agissant de ce dernier point, lorsque ladite autorité se prononce dans une affaire qui ne tombe manifestement pas dans son domaine de compétence (arrêt 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 6.2 et les arrêts cités).

E. 5.2

Le recourant est d'avis que les décisions litigieuses "violent de manière très grossière les règles de procédure", et sont partant nulles, en tant qu'elles découleraient de l'application d'une base légale insuffisante respectivement en tant que l'autorité intimée aurait été incompétente de manière qualifiée pour les établir. Il s'appuie à cet égard sur un arrêt du Tribunal cantonal du 19 février 2021 (cause 604 2019 16). Dans cet arrêt, le Tribunal cantonal a annulé un émolument de ramonage perçu en application de l'ancien droit cantonal, en raison de l'absence de base légale suffisante pour fonder cette perception respectivement de compétence législative de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments pour adopter les dispositions réglementaires en matière de tarifs de ramonage (cf. consid. 3.4.3 et 4.3 de l'arrêt précité).

E. 5.3

Les motifs d'annulabilité retenus par l'arrêt cantonal du 19 février 2021 ne suffisent pas, quoi qu'en pense le recourant, à emporter la nullité des décisions qu'il conteste.

L'intéressé, en tant qu'il se prévaut de l'absence de base légale, perd en effet de vue que l'illégalité d'une décision ne constitue pas par principe un motif de nullité; elle doit au contraire être invoquée dans le cadre des voies ordinaires de recours (ATF 130 II 249 consid. 2.4). Quant au grief d'incompétence qualifiée de l'autorité intimée de percevoir un émolument relatif aux prestations de service public qu'elle effectue, on ne voit pas en quoi celle-ci se serait prononcée dans une affaire qui ne tombait manifestement pas dans son champ de compétence. L'art. 51 LECAB, dont la teneur n'a pas été modifiée avec l'entrée en vigueur du nouvel art. 52 LECAB le 1er juillet 2021 (ROF 2021_044), réserve en effet la compétence exclusive des entreprises concessionnées s'agissant de l'exécution des tâches de ramonage qui, comme on l'a vu (cf. supra consid. 1.1), sont un service public en contrepartie duquel un émolument peut être perçu. Sous cet angle, il n'apparaît pas que l'incompétence de l'autorité intimée aurait pu et dû être qualifiée de manifeste, ou du moins de clairement reconnaissable. Au demeurant, l'arrêt cantonal dont se prévaut le recourant ne remet à aucun moment en cause ladite compétence, mais uniquement celle de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments d'édicter des tarifs de ramonage. Par surabondance, on observera encore que le nouvel art. 52 al. 3 LECAB confirme la compétence de l'intimée en la matière.

Il s'ensuit que les vice invoqués ne permettent pas de conduire à la nullité des décisions litigieuses. Le grief est partant rejeté.

E. 6

Le recourant invoque enfin une application arbitraire de l'art. 137 al. 1 du code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA/FR; RSF 150.1), en tant que l'autorité précédente a refusé de lui allouer une indemnité de dépens de 600 fr. pour la procédure cantonale. On se limitera à observer que cette disposition réserve une telle allocation à la partie qui obtient gain de cause devant l'autorité saisie. Dans la mesure où il est constant que le recourant n'a pas obtenu gain de cause devant l'autorité précédente,

puisque son recours a été déclaré irrecevable faute de qualité pour recourir, c'est sans arbitraire que le Tribunal cantonal ne lui a pas alloué d'indemnité de partie. Le grief, manifestement mal fondé, est rejeté.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Ce dernier étant d'emblée dénué de chances de succès, la demande d'assistance judiciaire est rejetée (art. 64 al. 1 LTF). Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF), qui seront toutefois fixés en tenant compte de sa situation financière (art. 65 al. 2 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.