

FR_GERICHTE 601 2018 184 vom 28. November 2018

FR Kantonsgericht, 2018-11-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2018_184

FR: FR_GERICHTE 601 2018 184 du 28 novembre 2018

IT: FR_GERICHTE 601 2018 184 del 28 novembre 2018

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Amtsträger der Gemeinwesen

Erwägungen

E. 1

Il est renvoyé ici au considérant 1 concernant la recevabilité figurant dans l'arrêt du 23 mai 2017 (601 2015 87/88).

E. 2

Les recourants réclament l'allocation de prestations pour la période antérieure au 1er janvier 2010, alors même que l'ordonnance du 22 décembre 2009 indique expressément que les nouvelles dispositions cantonales seront applicables « sans effet rétroactif ». En ce sens, par le biais de leurs demandes du 28 juillet 2010 et par l'intermédiaire de leurs recours au Conseil d'Etat du 22 mars 2013, les deux collaborateurs attaquent les prescriptions, respectivement les modalités, de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 22 décembre 2009. Il s'agit dès lors de déterminer la nature juridique de l'ordonnance précitée, de manière à déterminer les voies de droit pour la contester.

E. 2.1

Pour être susceptibles d'un recours devant les instances cantonales, les actes attaqués doivent être considérés comme des décisions. L'art. 4 CPJA définit les décisions comme étant des mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce en application du droit public et qui ont pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu des droits ou d'obligations (let. b), de rejeter ou de déclarer

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). La décision a la particularité de toucher, par son contenu, la situation juridique du destinataire. Elle est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce. Vu sa portée, elle doit satisfaire à certaines exigences de forme. En principe, il faut accorder à l'administré le droit d'être entendu au préalable (art. 57 ss CPJA). La décision doit revêtir la forme écrite (art. 68 CPJA), être désignée comme telle, être motivée et indiquer les voies de droit (art. 66 CPJA). Cette notion s'oppose à celle d'actes normatifs cantonaux. Ces derniers comprennent toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales et contiennent par définition des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes qui rentreront ultérieurement dans leur champ d'application (arrêt TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017, consid. 6.2.1 et les références citées). Entre ces deux notions se trouvent des actes administratifs hybrides, dont en particulier les

décisions générales. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ces actes ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (arrêts TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017, consid. 6.2.2 et les références citées; 5A_981/2014 du 12 mars 2015, consid. 5.1; 2A_609/2010 du 18 juin 2011, consid. 1.1.1). En ce sens, la décision générale peut être appliquée et exécutée sans autre mesure concrète et n'appelle pas une individualisation ultérieure (arrêt TF 8C_130/2014 du 22 janvier 2015, in SJ 2015 I p. 293).

E. 2.2

Selon la doctrine et la jurisprudence, sont considérées comme des décisions générales, par exemple, l'interdiction d'une manifestation, les réglementations locales du trafic (ATF 126 IV 48, 51; 101 Ia 73 consid. 3b, JdT 1977 I 67), un arrêté suspendant l'augmentation de traitement du personnel enseignant d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313), des directives municipales réglant le bruit du tir lors d'une fête (ATF 126 II 300) ou encore l'adaptation de la structure de l'espace aérien autour de l'aéroport de Zurich selon la législation sur l'aviation (arrêt TAF 2008/18 du 2 avril 2008, consid. 1) (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, no 810). Dans un arrêt relativement récent, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur la notion de décision générale et sur la nécessité d'attaquer un tel acte dans le délai de recours institué par la loi. Dans cette affaire, il était question, pour les agents de la police municipale de la Ville de Genève, d'être soumis à un nouvel horaire de travail. Par lettre circulaire du 31 octobre 2011, le conseiller administratif en charge du département municipal avait informé les agents des modalités relatives à cette modification. Lors d'une séance tenue le 23 novembre 2011, le Conseil municipal avait pris acte de la décision du conseiller administratif susmentionné et un extrait du procès-verbal de cette séance avait été diffusé dans les postes de la police municipale par courriel du

E. 2.3

En revanche, d'après le Tribunal fédéral, constitue un acte normatif un cahier des charges relatif à une appellation d'origine contrôlée (ATF 134 II 272). Il en va de même pour un arrêté cantonal fixant les taxes journalières pour des résidences pour personnes âgées. Bien que cette injonction soit limitée dans le temps (à savoir pour l'année 2009) et n'oblige qu'un nombre restreint de destinataires (chaque arrêté concerne un home, donc soixante-trois arrêtés au total, voire un nombre restreint de pensionnaires bénéficiant des prestations complémentaires), la Cour suprême a considéré que sa portée dépasse celle d'une décision (ATF 135 V 309). Selon le Tribunal fédéral, doit également être considéré comme un acte normatif, l'arrêté du Conseil d'Etat genevois relatif à la fixation de la taxe unique versée par les chauffeurs de taxi pour l'octroi d'un permis de service public ainsi que du montant compensatoire perçu pour l'annulation dudit permis en application de la loi cantonale correspondante, car « [...] bien qu'il fixe uniformément le montant de la taxe [...] l'Arrêté régit une situation abstraite [...] et il devra encore être appliqué dans chaque cas d'espèce, à la suite d'un examen individualisé [...] » (arrêt TF 2A_609/2010 du 18 juin 2011, consid. 1.1.2).

E. 2.4

Selon la jurisprudence et la doctrine, il est encore envisageable, d'un point de vue pratique, qu'une décision générale soit englobée dans un acte normatif. D'après la doctrine, la Constitution fribourgeoise n'exclut a priori pas que des actes normatifs contiennent exceptionnellement, outre des dispositions normatives, des actes particuliers. Pourtant, du point de vue procédural, le traitement des décisions particulières et générales, qui ont été élaborées selon la procédure prévue pour des actes normatifs et qui ont été intégrées dans ces derniers, pose toujours des problèmes pratiques (WALDMANN/SCHMITT, La nature juridique controversée d'une ordonnance du Conseil d'Etat in RFJ 2009 p. 123 ss, 128; arrêt TF 2C_330/2013 du 10 septembre 2013, consid. 3.4.5 et les références citées). D'après le Tribunal fédéral, dans ce type de situation, dès que la cause, pour des raisons de sécurité juridique et d'économie de procédure, ne peut être traitée que sous un seul angle, respectivement en fonction d'une seule nature juridique, « [...] l'incorporation d'actes particuliers à un acte qui est, telle l'ordonnance, d'ordinaire classé parmi les actes normatif crée, [...] l'apparence d'un texte normatif dans son ensemble » (arrêt TF 2C_330/2013 du 10 septembre 2013, consid. 3.4.5 et 3.4.8). Il s'agit là de la théorie de l'apparence. Tel est le cas du tableau contenu dans les annexes d'un arrêté cantonal (acte normatif) qui fixe, pour une année spécifique, une liste de prix applicables à chacun des établissements retenus pris isolément et qui régit en soi une situation déterminée pour un grand nombre de destinataires (décision générale). « [...] [I]l n'est pas litigieux ni contestable que l'Arrêté contient en tant que tel des dispositions générales et abstraites. Dès lors que le Tableau y est annexé et constitue une partie intégrante de cet acte normatif, et dans la mesure où la Cour constitutionnelle cantonale [vaudoise] a estimé que la procédure administrative cantonale autonome faisait en l'espèce obstacle à une scission de la cause et de la transmission de l'examen du Tableau à la Cour de droit administrative et public du Tribunal cantonal [vaudois], il convient, en vertu de la théorie de

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 l'apparence [...] de traiter l'Arrêté et ses annexes comme un tout [...] partant de soumettre le Tableau au même régime juridique que l'Arrêté [...] c'est-à-dire au régime applicable aux actes normatifs cantonaux » (arrêt TF 2C_330/2013 du 10 septembre 2013, consid. 3.4.8). Selon la doctrine, si l'on se repose exclusivement sur la nature juridique formelle de l'acte incriminé, les normes procédurales valables pour les actes normatifs sont seules à s'appliquer, ce qui a pour conséquence que des actes normatifs cantonaux, indépendamment de leur contenu, ne peuvent pas être attaqués devant le Tribunal cantonal. C'est cette première approche que la jurisprudence semble privilégier. Inversement, si l'on prend en compte la dimension matérielle, c'est la « véritable » nature juridique des dispositions qui détermine les prescriptions procédurales devant être appliquées, ce qui a pour conséquence, du point de vue des voies de recours, que le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des recours contre des actes particuliers, faute de l'épuisement des voies de recours au niveau cantonal (WALDMANN/SCHMITT, p. 128 et 134). Dans l'arrêt 2C_330/2013 du 10 septembre 2013, compte tenu des circonstances, de la sécurité juridique et de l'économie de procédure, c'est la dimension formelle qui a été favorisée. 3. 3.1. En l'occurrence, l'ordonnance du Conseil d'Etat du 22 décembre 2009, à laquelle les recourants s'opposent, se présente comme suit: « Considérant: Actuellement, le travail accompli la nuit entre 20 heures et 6 heures fait l'objet de dispositions spécifiques qui octroient des indemnités pour cet inconvénient. Or les établissements personnalisés de l'Etat peuvent être considérés comme étant soumis aux dispositions de la loi fédérale sur le travail (LTr) relatives à la durée du travail et du repos. Ainsi, pour les catégories de personnel leur étant rattachées, les dispositions spécifiques pour le travail de nuit, instituant

une compensation en temps à raison de 110% entre 23 heures et 6 heures, doivent être prévues en lieu et place des indemnités. Toutefois, pour tenir compte de la pénibilité des fonctions concernées, le Conseil d'Etat a décidé d'aller au-delà des exigences de la LTr, en cumulant la compensation en temps et l'octroi des indemnités. En outre, la compensation en temps sera progressivement étendue entre 20 heures et

E. 6

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, les recours doivent dès lors être rejetés, et les décisions du 27 mai 2015 du Conseil d'Etat n'accordant pas le droit aux prestations, confirmées sur le principe. Compte tenu de l'issue du recours, il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de justice (art. 131 CPJA). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à leur mandataire (art. 137 CPJA). En revanche, il leur incombe de verser une indemnité de partie aux intimés qui ont fait appel à un mandataire commun pour défendre leurs intérêts (arrêt TC FR 601 2008 117 du 1er octobre 2008 consid. 4).

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 A la liste de frais produite par Me Luke H. Gillon le 16 mai 2017, il sied d'ajouter forfaitairement un montant pour les interventions effectuées dans le cadre de la reprise de l'instruction suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 19 juin 2018. En application du tarif horaire de CHF 230.- appliqué jusqu'au 30 juin 2015, et respectivement du tarif horaire de CHF 250.- prévu depuis le 1er juillet 2015 par l'art. 8 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), une indemnité correspondant à 25.58 heures de travail (CHF 6'362.45), plus 1.5 heures (CHF 375.-) plus CHF 62.80 et CHF 12.60 de débours, TVA en sus (à 8% pour les opérations antérieures au 1er janvier 2018 et à 7.7% pour celles qui sont postérieures), sera allouée, soit un montant total de CHF 7'356.70 (CHF 6'735.45 d'honoraires + CHF 75.40 de débours + CHF 543.85 de TVA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais judiciaires, par CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants et sont compensés avec les avances de frais effectuées. III. Il est alloué à C. _____ et à D. _____, à titre d'indemnité de partie, un montant de CHF 7'356.70 (y compris CHF 543.85 de TVA), à verser en mains de leur mandataire commun, à la charge des recourants. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 28 novembre 2018/ape/smo La Présidente: La Greffière:

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