

FR_GERICHTE 601 2019 174 vom 2. November 2020

FR Kantonsgericht, 2020-11-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2019_174

FR: FR_GERICHTE 601 2019 174 du 2 novembre 2020

IT: FR_GERICHTE 601 2019 174 del 2 novembre 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 7

février 2017 et en outre, plus spécifiquement au personnel concerné, par courrier accompagnant la fiche de salaire du mois de février 2017. B. A. _____ et B. _____, qui louent une place de parc sur leur lieu respectif de travail, se sont opposés à la modification du tarif applicable et ont requis l'annulation du règlement. La première l'a fait par un écrit non daté et non signé, alors que le second s'est adressé au HFR par courriel du 5 mai 2017. Le 6 septembre 2017, ils ont demandé par écrit au HFR qu'une décision formelle soit rendue à ce sujet. C. Le 22 décembre 2017, le HFR a refusé d'annuler le règlement. Il a notamment relevé que celui-ci avait été rendu de manière conforme à l'arrêté du 12 juillet 1991 du Conseil d'Etat concernant l'attribution et la gestion des places de stationnement pour voitures (RSF 122.98.11; ci- après: l'arrêté de 1991), que les tarifs pouvaient être adaptés périodiquement au renchérissement sans passer par une procédure de consultation préalable auprès du personnel et que les décisions relatives au financement des places de parc n'ont aucun effet contraignant pour les collaborateurs qui restent libres d'opter pour une autre solution. Il a également indiqué que l'adaptation du tarif mensuel d'une place de stationnement non couverte était tout à fait admissible et compréhensible au vu de la rareté des places de parc et des prix du marché. D. Par décision du 20 février 2018, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours déposé par les intéressés le 1er février 2018 contre cet acte et l'a transmis au HFR comme objet de sa compétence. Il a constaté que, dans leur recours, les collaborateurs avaient contesté le rejet de la "requête d'annulation du règlement" au lieu de maintenir leur demande initiale tendant à obtenir une décision individuelle et concrète, incluant un contrôle incident de la validité du règlement, avec pour conséquence la transformation de la procédure en un contrôle normatif abstrait. Partant, en l'absence d'une telle décision, la voie du recours au Conseil d'Etat n'est pas ouverte. L'autorité a encore ajouté que le recours aurait été irrecevable même si la décision contestée portait sur un cas individuel et concret, le règlement et l'arrêté de 1991 prévoyant une procédure de réclamation qui n'a pas été respectée. E. Statuant le 29 novembre 2018, le HFR a déclaré irrecevable la réclamation du 6 septembre 2017, en raison de sa tardiveté, le règlement ayant été communiqué par Flash interne à l'ensemble des collaborateurs le 7 février 2017, puis à A. _____ et à B. _____ par courrier avec leur fiche de salaire de février 2017. La décision précisait en outre qu'elle n'était pas susceptible de recours.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 11 F. Saisi d'un recours à l'encontre de cette décision, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours du 20 août 2019 déposé par les intéressés, n'étant pas compétent pour en connaître. Il a relevé que le recours préalable au Conseil

d'Etat n'était possible que dans le cadre d'une décision fondée sur la législation du personnel de l'Etat, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, et que le règlement était une décision collective, de sorte que le recours aurait dû être directement adressé au Tribunal cantonal, s'agissant d'une décision du HFR. G. Le 23 septembre 2019, A. _____ et B. _____ interjetent recours contre dite décision auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent principalement à l'annulation de cette décision et des décisions du 22 décembre 2017 et du 29 novembre 2018 du HFR ainsi qu'au renvoi de la cause au Conseil d'Etat, respectivement au HFR, pour qu'il statue au sens des considérants. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de la décision du 20 août 2019 du Conseil d'Etat et des décisions du HFR, ainsi qu'à l'annulation du règlement du 7 février 2017. A l'appui de leurs conclusions, ils soutiennent que tant la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1) que l'arrêté de 1991 fondent la compétence du Conseil d'Etat pour examiner le recours contre la décision sur réclamation du 29 novembre 2018 du HFR. Ils contestent ensuite le fait que dite décision ne soit susceptible d'aucun recours puisque cet arrêté prévoit la voie du recours préalable au Conseil d'Etat et qu'aucune loi n'indique que les décisions portant sur une modification relative à une place de parking seraient définitives. Ils estiment également que le règlement constitue une décision de portée générale, en ce qu'il vise à régler une situation déterminée à l'égard d'un cercle de personnes indéterminé et que leur courrier du 6 septembre 2017 ne peut pas être qualifié de réclamation dès lors qu'il demande une décision individualisant le règlement. Dite décision a été rendue le 22 décembre 2017, contre laquelle ils ont déposé réclamation le 1er février 2018, de sorte que celle-ci n'est pas tardive. De plus, ils observent que la décision attaquée heurte le principe de la bonne foi, étant donné que le HFR n'a, dans sa décision du 22 décembre 2017, jamais considéré le courrier du 6 septembre 2017 comme une réclamation ni n'a estimé qu'elle était tardive. Par ailleurs, ils soutiennent que le personnel n'a pas été consulté préalablement à l'adoption du règlement, contrairement à ce que prévoit la LPers, que la Direction de la santé et des affaires sociales (ci-après: DSAS) n'a pas été consultée alors que l'arrêté de 1991 le prévoit, que le tarif fixé par le règlement excède le plafond fixé par l'arrêté de 1991 et, enfin, que son augmentation est totalement disproportionnée, contrevenant au principe de la légalité. H. Dans sa détermination du 18 novembre 2019, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours et, si la Cour de céans ne devait pas se limiter à la seule question de l'admissibilité de la voie de recours auprès de lui et entrait en matière sur les mérites du recours, à ce qu'il puisse se déterminer sur le fond. Il relève qu'admettre un recours au Conseil d'Etat sur la question des places de stationnement est contraire à la logique de la systématique légale et que seules les règles sur la gestion générale du HFR sont déterminantes, non les dispositions de la LPers. De plus, l'arrêté de 1991 ne peut pas être considéré comme un simple acte législatif d'exécution de la LPers, d'autant plus qu'il figure dans le recueil systématique fribourgeois sous les numéros correspondant à la gestion, et non sous les numéros rassemblant les règles applicables au personnel de l'Etat. L'autorité intimée met également en évidence le fait que, selon l'arrêté de 1991, la gestion des places de parc dans les établissements est réglée par analogie avec celui-ci. Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre parties.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 11 Il sera fait état des arguments, développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Interjeté dans le délai et les formes prescrits par les art. 79ss CPJA, le recours, interjeté contre une décision du Conseil d'Etat, est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code cantonal du 23 mai 1991 de

procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). La Cour de céans peut dès lors en examiner les mérites. La question de savoir si les conclusions tendant à l'annulation des décisions du HFR, dont à tout le moins la seconde a fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, sont recevables en raison de l'effet dévolutif du recours, peut souffrir de rester indécise, sur le vu de l'issue du litige. Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. Il y a lieu d'examiner tout d'abord la compétence du Conseil d'Etat en lien avec l'attribution et la gestion des places de parc du HFR. 2.1. Il n'est pas contesté que le HFR est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique (cf. art. 4 al. 1 de la loi cantonale du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois, LHFR; RSF 822.0.1). Aux termes de l'art. 1 al. 3 de l'arrêté de 1991, les établissements règlent l'attribution et la gestion des places de stationnement par analogie avec l'arrêté, après consultation et approbation des Directions dont ils dépendent. Partant, l'arrêté de 1991 n'est pas applicable en tant que tel aux établissements qui disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'attribution et la gestion des places de parc; ceux-ci peuvent dès lors s'en distancier. Le règlement litigieux a par ailleurs été approuvé par la DSAS le 14 février 2017. Il a été élaboré par l'autorité compétente, soit le HFR sur délégation de compétence? du Conseil d'Etat, et a été approuvé par la Direction dont l'établissement hospitalier dépend. Il répond ainsi aux exigences formelles requises par les loi et arrêté qui lui sont applicables. En particulier, le fait que cette approbation est survenue après son adoption par le Conseil d'administration n'est pas déterminant dès lors qu'elle a eu lieu avant son entrée en vigueur. 2.2. Reste à savoir si ses dispositions de procédure le sont également. En particulier, l'art. 13 du règlement prévoit que le refus d'attribution, la modification ou le retrait d'une place de stationnement peuvent faire l'objet d'une réclamation à l'Administration RH, dans les trente jours

Tribunal cantonal TC Page 5 de 11 dès la notification - dite administration étant compétente pour la gestion des autorisations de stationnement en vertu de l'art. 7 du règlement -. Les réclamations sont traitées en Commission Parking, qui tranche sans possibilité de recours. Le fait que le règlement ne connaisse pas la voie du recours au Conseil d'Etat n'est pas critiquable. En effet, l'arrêté de 1991 ne prévoyant que son application par analogie aux établissements, ceux-ci disposent d'une certaine liberté dans l'aménagement des compétences et voies de droit en la matière. En particulier, le HFR pouvait renoncer à impliquer le Conseil d'Etat. Il n'y a par ailleurs pas beaucoup de sens à faire vérifier l'attribution des places de parc par le Conseil d'Etat alors que le HFR est un établissement de droit public autonome à qui le Conseil d'Etat a délégué précisément la réglementation et la gestion de ses propres places de parc, certes par analogie avec l'arrêté de 1991; de plus, dite réglementation a été approuvée par la direction dont dépend le HFR. En outre, en soi, l'autorité de recours contre les décisions prises par un établissement est le Tribunal cantonal (cf. art. 114 al. 1 let. b CPJA) et non pas le Conseil d'Etat. L'art. 132 al. 2 LPers ne change rien à cette appréciation. Selon cette disposition, le recours préalable au Conseil d'Etat peut être prévu par voie réglementaire contre des décisions ne touchant pas au statut d'un collaborateur ou d'une collaboratrice (p. ex. l'octroi d'une place de stationnement). Cette disposition ne contient aucune obligation de prévoir le recours préalable au Conseil d'Etat, mais aménage seulement une possibilité, à laquelle le HFR a renoncé. Il en est de même de l'art. 10 de l'arrêté de 1991 qui prévoit que le refus d'attribution, la modification ou le retrait

d'une place de stationnement peuvent faire l'objet d'une réclamation à l'autorité concédante, dans les trente jours dès la notification. Cette disposition ne s'applique pas aux tiers (al. 1). La décision sur réclamation est sujette à recours préalable au Conseil d'Etat (al. 2). Cet arrêté de 1991 n'étant pas applicable au HFR, en sa qualité d'établissement, qui est invité à prévoir sa propre réglementation en la matière, il n'y a pas lieu, par un autre biais, de rattacher le HFR à cet arrêté de 1991 et à ses voies de droit destinées à l'administration cantonale centrale. C'est dès lors à juste titre que le Conseil d'Etat, qui n'est pas compétent pour statuer en matière de places de stationnement du HFR, a déclaré irrecevable le recours du 20 août 2019 dont il a été saisi. Pour ce motif déjà, le recours doit être rejeté. 3. Se pose encore la question de savoir si le Tribunal de céans est compétent sur le fond, dès lors que le règlement mentionne que les décisions de la Commission Parking ne peuvent pas faire l'objet d'un recours. 3.1. De manière générale, le Tribunal cantonal est compétent pour statuer sur les recours déposés contre les décisions rendues par le HFR en tant qu'établissement de droit public doté de la personnalité morale (cf. art. 114 al. 1 let. b CPJA). En outre, selon l'art. 114 al. 2 CPJA, le Tribunal cantonal connaît des recours dans les cas non visés à l'al. 1, notamment si le contrôle juridictionnel exigé par le droit fédéral ou international n'est pas déjà assuré par une autre autorité; le Tribunal cantonal est alors compétent même si la loi déclare que la décision est définitive (let. b). Cette compétence repose sur l'art. 7a CPJA, d'après lequel le recours précité peut être invoqué même en dehors du champ d'application du présent code. Au besoin, le Tribunal cantonal peut déroger aux règles du présent code pour garantir le contrôle juridictionnel exigé par le droit fédéral ou international.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 Ces deux dernières dispositions trouvent quant à elles leur fondement dans l'art. 29a Cst., aux termes duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire et la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. L'art. 30 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 (Cst./FR; RSF 10.1) reprend également ce principe puisque toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire et la loi peut exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Les cas exceptionnels visés par l'art. 29a 2ème phr. Cst., dans lesquels l'accès au juge peut être exclu par la loi, concernent les décisions difficilement "justiciables", par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, qui ne se prêtent pas au contrôle du juge (ATF 137 I 128, consid. 4.2; 134 V 443 consid. 3.1; Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss, 531). Cette clause limitative doit être interprétée de façon restrictive. En particulier, cette règle exceptionnelle ne concerne que certains actes émis par la plus haute autorité décisionnelle (Conseil fédéral ou Conseil d'Etat; Parlement; peuple). Il en résulte que les décisions des autorités administratives inférieures peuvent toujours faire l'objet d'un contrôle judiciaire (en droit fédéral, voir l'art. 189 al. 4 Cst. a contrario). Par ailleurs, le fait qu'un administré ne dispose pas d'un intérêt juridiquement protégé dans un domaine particulier ne suffit pas pour exclure l'accès au juge. Il en va de même dans les cas où l'administration dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (voir BEUSCH, Auswirkungen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV auf den Rechtsschutz im Steuerrecht, Archives 73, p. 709 ss., p. 735, 738). Que la compétence du Tribunal cantonal se base sur l'art. 114 al. 1 ou al. 2 CPJA, encore faut-il que l'on soit en présence d'une décision au sens de l'art. 4 CPJA pour qu'il puisse se saisir du fond du litige. 3.2. Il convient dès lors de déterminer la nature du règlement litigieux. 3.2.1. 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 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. 57ss 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).

3.2.2. 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 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

E. 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). 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 de soumettre les agents de la police municipale de la Ville de Genève 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 6 décembre 2011 (arrêt TF 8C_130/2014 du 22

janvier 2015, in SJ 2015 I p. 293). D'après la Cour suprême, la lettre circulaire et l'extrait du procès-verbal formaient une décision générale car "[...] d'une part, [elle] s'adresse à un cercle relativement indéterminé de personnes et, d'autre part, règle un cas concret. Une telle décision, à tout le moins en ce qui concerne la possibilité de l'entreprendre, doit être traitée comme une décision ordinaire lorsqu'elle peut être appliquée et exécutée sans autre mesure concrète d'une autorité". Le Tribunal a ainsi conclu qu'il aurait fallu attaquer cette décision dans les trente jours dès sa notification, intervenue à tout le moins le 6 décembre 2011. Le recours déposé plus de six mois après connaissance de la décision querellée devait être qualifié de tardif (arrêt TF 8C_130/2014 du 22 janvier 2015, in SJ 2015 I p. 293). Les décisions collectives sont en effet en principe soumises aux mêmes règles que les décisions individuelles (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 895). Du point de vue de la protection juridique en particulier, ces actes sont assimilés à des décisions (arrêts TF 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 3.1; 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1; ATF 125 I 313 consid. 2b; 112 Ib 249 consid. 2b). 3.2.3. Constitue en revanche un acte normatif, un cahier des charges relatif à une appellation d'origine contrôlée (ATF 134 II 272). Il en va de même d'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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 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). Dans le canton de fribourg, un tel acte normatif ne peut pas faire l'objet d'un examen abstrait. Seule la voie du recours au Tribunal fédéral est ouverte (cf. art. 82 let. b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF; RS 173.110). 3.2.4. 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 Cst./FR. 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 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

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 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. En l'espèce, le règlement émane du Conseil de direction du HFR – chargé d'assister le directeur ou la directrice général-e dans ses tâches de coordination des activités du HFR (cf. art. 21 LHFR), lui-même chargé de l'exploitation et de la gestion du HFR (art. 16 LHFR) –, qui est un établissement de droit public. Selon la jurisprudence fédérale, les règles adoptées par le conseil d'administration d'un établissement de droit public, sur la base de compétences accordées directement par le législateur cantonal, doivent être considérées comme relevant du droit public cantonal (ATF 138 I 232 consid. 1; arrêt TF 8C_780/2015 du 8 août 2016 consid. 3). Il doit en aller de même d'un règlement émanant du Conseil de direction chargé, à l'instar du Conseil d'administration, de tâches avant tout exécutives, confiées également par le législateur cantonal. Le règlement litigieux du 7 février 2017 remplace le règlement du 19 mars 2013 concernant le parking du personnel de l'HFR Fribourg – hôpital cantonal ainsi que celui du 16 février 2016 de l'HFR Meyriez-Murten. Il s'applique à tous les collaborateurs et collaboratrices du HFR qui louent une place de parc et fixe la gestion qui en découle, les critères présidant à leur attribution ainsi que le tarif mensuel. Il ne constitue ainsi de toute évidence par une décision administrative. Le règlement a, pour ce qui est de la question du tarif unique prévu en particulier pour les places de stationnement non couvertes (art. 4 et annexe I), vocation à s'appliquer directement à tous les collaborateurs et collaboratrices louant une place de parc à l'extérieur, sans qu'il ne soit nécessaire de le mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité. En soi, ce tarif n'appelle aucune individualisation ultérieure. Il régit en effet d'une part une situation déterminée, s'agissant du prix de la location d'une place de parc, notamment à l'extérieur, et, d'autre part, une situation relative à un cercle relativement important mais déterminé de personnes, à savoir le personnel du HFR louant une place de parc. Ainsi, vu la teneur de l'art. 4 et de l'annexe I,

force est d'admettre que ceux-ci règlent un point particulier qui revêt la nature juridique d'une décision générale. En revanche, il est incontestable que les autres dispositions du règlement – en particulier sur les critères d'attribution, la gestion des autorisations et des demandes de place, la suspension de l'utilisation et de paiement en cas d'absence de longue durée et la fin de l'autorisation, la modification ou le retrait – nécessitent une mise en œuvre concrète. En d'autres termes, elles doivent être concrétisées et impliquent en revanche le prononcé d'une décision individuelle. Ces dispositions-là régissent en ce sens une situation générale et abstraite et constituent ainsi un acte normatif. Par conséquent, le règlement litigieux constitue l'illustration du cas exceptionnel dans lequel la décision générale est intégrée à l'acte législatif. Conformément à la jurisprudence, il convient de ne pas scinder les procédures en fonction des natures juridiques. Les deux "parties" du règlement doivent être traitées comme un tout. Au regard des principes de la sécurité juridique et de l'économie de procédure en particulier, il sied de prendre en compte la dimension formelle de l'acte et partant, de soumettre la décision générale

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 fixant le tarif mensuel pour les places de stationnement au même régime que les autres dispositions du règlement, soit à celui applicable aux actes normatifs (cf. arrêt TF 8C_31/2019 du

E. 15

mai 2020 consid. 5.3.1). Cela implique notamment que les normes procédurales valables pour ce type d'actes s'appliquent à l'entier du règlement. 4. 4.1. Ainsi, conformément à la théorie de l'apparence (arrêt TF 8C_31/2019 précité), les tarifs mensuels pour les places de stationnement devaient être contestés selon la procédure applicable aux actes législatifs. Aux termes de l'art. 82 let. b LTF, la Cour suprême connaît des recours contre les actes normatifs cantonaux. Cette disposition est complétée par l'art. 87 al. 1 LTF, lequel indique que le recours est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. Comme déjà souligné, à Fribourg, exception faite de certains actes législatifs communaux, aucune voie de droit n'est instituée pour attaquer les actes normatifs cantonaux, y compris les actes normatifs émanant des établissements autonomes de droit public, de sorte que ces derniers doivent directement être contestés devant l'instance fédérale. S'agissant d'un acte législatif, il ne peut être procédé à aucune notification individuelle qui permette de computer le délai pour recourir. Aussi l'art. 101 LTF prévoit-il que le recours contre un acte normatif doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours dès sa publication selon le droit cantonal (ATF 137 I 107 consid. 1.3). 4.2. En l'occurrence, le règlement a été communiqué par Flash interne à l'ensemble des collaborateurs le 7 février 2017, puis également par courrier avec la fiche de salaire du mois de février 2017 au personnel concerné. Il a par ailleurs été approuvé par la DSAS le 14 février 2017. Ainsi, le règlement a été porté à la connaissance des recourants au plus tard au début mars 2017. Le délai pour s'y opposer a dès lors commencé à courir au plus tard à ce moment-là, indépendamment de l'entrée en vigueur du règlement au 1er mai 2017. En se manifestant pour la première fois le 5 mai 2017, B. _____ a par conséquent agit tardivement. S'agissant de A. _____, qui s'y est opposée par écrit, son courrier n'est pas daté. Rien dans le dossier ne permet d'en déterminer la date. La seule certitude est qu'il remonte à avant le 20 juin 2017, date de la réponse du HFR. Il n'est ainsi pas possible de vérifier le respect du délai de 30 jours, et c'est à elle de supporter l'absence de preuve. Cela étant, cet écrit n'est en outre pas signé. Il en découle que la contestation de la recourante est irrecevable en tant que recours. A fortiori, la demande de décision formelle du 6 septembre

2017 des recourants est également manifestement tardive. Enfin, toutes ces interventions ont été déposées auprès d'une autorité incompétente, que ce soit le HFR ou le Conseil d'Etat. En effet, comme indiqué précédemment, les normes procédurales valables pour les actes normatifs s'appliquent à l'entier du règlement. S'agissant d'un acte normatif cantonal, les recourants auraient dû s'adresser au Tribunal fédéral.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 Partant, les interventions des recourants étaient irrecevables. Il s'ensuit le rejet du recours pour ce motif également, la décision attaquée étant confirmée dans son résultat. 5. 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). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. II. Les frais judiciaires, par CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge de B._____ et A._____. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure 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 2 novembre 2020/cso La Présidente : La Greffière-rapporteure :

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