

FR_GERICHTE 601 2023 133 vom 7. Oktober 2025

FR Kantonsgericht, 2025-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2023_133

FR: FR_GERICHTE 601 2023 133 du 7 octobre 2025

IT: FR_GERICHTE 601 2023 133 del 7 ottobre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 21

décembre 2021 et ont conclu à ce qu'il soit constaté que l'art. 128a LPers était contraire au principe de l'égalité de traitement et à la liberté syndicale. Par arrêt du 26 septembre 2022, le Tribunal cantonal a rejeté ce recours (arrêt TC FR 601 2022 8). En substance, il a estimé qu'il n'était pas possible, à défaut de base légale sur le plan cantonal, de remettre en cause la légalité et la constitutionnalité de la LPers de façon abstraite, en dehors de tout acte d'application. Cet arrêt précisait que le principe de la non-répartition de la contribution de soutien ne pouvait être contesté que par la voie d'un recours formé contre une décision de l'autorité compétente refusant le versement d'une part des recettes. E. Par courrier du 16 juin 2023, A._____ a requis de la DFIN qu'elle rende une décision statuant sur le principe de l'attribution d'une partie du bénéfice de la contribution de soutien en sa faveur, au prorata de ses membres. Par lettre du 7 juillet 2023, la DFIN a transmis cette demande à l'Administration des finances (ci-après: AFin), comme objet de sa compétence, en lui donnant diverses instructions, dont celle de prononcer le rejet de la requête au motif que la question juridique n'était pas claire. Par décision du 10 juillet 2023, l'AFin a rejeté la demande du 16 juin 2023. Conformément aux instructions reçues, elle a retenu, pour l'essentiel, que l'art. 128a LPers ne pouvait pas être considéré comme une disposition légale manifestement irrégulière, de sorte qu'en tant qu'autorité administrative inférieure, elle se devait de l'appliquer et de reverser les contributions prélevées exclusivement à la FEDE. Elle a relevé que plusieurs avis de droit contradictoires figuraient au

Tribunal cantonal TC Page 4 de 14 dossier et a rappelé la divergence d'opinions entre le Conseil d'Etat, qualifiant la norme d'inconstitutionnelle, et le Grand Conseil, qui avait refusé de la modifier. Enfin, comme préconisé par la DFIN dans son courrier du 7 juillet 2023, l'AFin a précisé qu'un éventuel recours devait être adressé directement au Tribunal cantonal. F. Agissant le 12 septembre 2023, A._____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre cette décision et conclut, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il soit constaté que l'art. 128a LPers est contraire au principe de l'égalité de traitement et à la liberté syndicale et, partant, à ce que ladite décision soit annulée et qu'il soit ordonné à la DFIN ou à toute autre autorité cantonale compétente d'attribuer à A._____ une part du bénéfice de la contribution de soutien. A l'appui de son recours, A._____ rappelle sa position de partenaire reconnu par le Conseil d'Etat et fait valoir que lui et ses membres doivent dès lors être mis au bénéfice du même avantage que la FEDE. Il expose que l'atteinte est grave, notamment car elle stigmatise le collaborateur qui ne souhaiterait pas contribuer au travail de la FEDE en le forçant à devoir se manifester auprès du Service du

personnel et de l'organisation (ci-après: SPO) pour faire part de son orientation et de sa sympathie syndicale. Elle l'est également dans la mesure où elle donne de A. _____ l'image d'un syndicat de seconde zone alors que celui-ci est reconnu comme un interlocuteur à part entière par le Conseil d'Etat. De son point de vue, l'Etat cherche ici à créer un monopole de la représentation syndicale, en vue de soutenir un syndicat dont les prétentions apparaissent plus acceptables à la majorité parlementaire et, dès lors, moins enclin à s'opposer à la politique menée en matière de personnel par le canton. En ayant pour objectif de pérenniser la FEDE, l'Etat crée un rapport de dépendance qui le lie nécessairement à celle-ci et qui pourrait rendre la FEDE sourde aux revendications du personnel. Enfin, A. _____ fait valoir que l'inconstitutionnalité de l'art. 128a LPers est bel et bien manifeste, contrairement à ce qu'a retenu l'AFin, et rappelle à ce titre notamment la position et le message du Conseil d'Etat ainsi que le contenu de l'avis de droit élaboré par Me B. _____. Il fait valoir au surplus que le Grand Conseil a refusé de légiférer pour des motifs politiques, relevant qu'aucun argument juridique n'a été évoqué durant les débats pour refuser de suivre le Conseil d'Etat. Invitée à se déterminer, l'AFin maintient, dans son écrit du 16 octobre 2023, l'entier des considérants figurant dans la décision attaquée, rappelant notamment qu'elle est uniquement responsable du versement de la contribution de soutien et qu'elle n'agit qu'en tant que simple organe d'exécution, sans pouvoir décisionnel. Elle répète que, de son point de vue, la disposition ici en cause ne peut pas être considérée comme manifestement irrégulière. Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties. Il sera fait état des arguments développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 en droit 1. 1.1. Aux termes de l'art. 119 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), lorsqu'une autorité qui, si elle était saisie d'un recours, ne statuerait pas définitivement, a prescrit, dans un cas d'espèce, à une autorité inférieure de prendre une décision déterminée ou lui a donné des instructions sur le contenu d'une décision, le recours doit être interjeté auprès de l'autorité de recours immédiatement supérieure; l'attention des parties doit être attirée sur ce point dans l'indication des voies de droit. En l'occurrence, il ressort du courrier du 7 juillet 2023 que la DFIN, autorité hiérarchiquement supérieure à l'AFin (cf. art. 6 let. b de l'ordonnance cantonale du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat; RSF 122.0.13), a donné des instructions précises à cette dernière sur la motivation et l'orientation de la décision à rendre, de sorte qu'elle en a directement déterminé le contenu. Partant, il y a lieu d'admettre la compétence du Tribunal cantonal, autorité de recours immédiatement supérieure (art. 114 al. 1 let. a CPJA). 1.2. Selon l'art. 76 CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ou toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b). Selon la jurisprudence, une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres; dans ce dernier cas, il faut que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, soit personnellement touchée par l'acte attaqué (cf. ATF 145 V 128 consid. 2.2; 142 II 80 consid. 1.4.2; arrêt TF 8C_367/2023 du 12 janvier 2024 consid. 2.2). En l'état, il ne fait nul doute qu'en tant qu'association syndicale dotée de la personnalité morale, A. _____ est directement

touché par la décision attaquée, dont il est le destinataire, et qu'il a un intérêt direct à ce qu'elle soit modifiée en ce sens qu'une partie de la contribution de soutien devrait lui être rétrocédée. Partant, il a qualité pour recourir. 1.3. Pour le reste, interjeté dans les formes et délais prescrits (art. 79 ss CPJA), le recours est recevable. La Cour siège à cinq juges (art. 44 de la loi fribourgeoise du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1). 2. En vertu de 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). Toutefois, en cas de recours direct à l'autorité supérieure, comme en l'espèce (cf. supra consid. 1.1), l'art. 119 al. 2 CPJA prévoit que l'autorité saisie du recours jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure non saisie. Partant, le Tribunal cantonal peut également exercer un contrôle en opportunité dans le cas d'espèce.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 3. 3.1. L'art. 128 LPers, dans sa version en vigueur depuis le 1er juin 2015 (ROF 2015_076), s'intitule "Partenaires reconnus". Cette disposition prévoit que, dans le cadre du droit à la consultation et à l'information par l'intermédiaire des associations de personnel, tel qu'il est prévu à l'article 123 LPers, l'Etat reconnaît comme partenaires la FEDE, l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (ci-après: ACSM), l'Association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire (ci-après: AFM), les associations professionnelles et les organisations syndicales (al. 1). Le Conseil d'Etat traite avec ces mêmes partenaires lorsqu'il décide de soumettre certains objets de portée générale, en négociation avec le personnel (al. 2). Aux termes de l'art. 128a LPers, tel qu'en vigueur depuis 2015, le collaborateur ou la collaboratrice engagé-e pour une période indéterminée est appelé-e à verser facultativement une contribution annuelle de soutien en faveur de la FEDE (al. 1). La contribution sert à financer une partie des frais administratifs de la FEDE en tant que partenaire reconnu au sens de l'art. 128 LPers (al. 2). Aux termes de l'art. 128a al. 3 LPers, la contribution est prélevée automatiquement sur le traitement (1ère phrase). Elle est présumée acceptée, à moins que le collaborateur ou la collaboratrice n'exprime expressément son refus (2ème phrase). Les dispositions d'exécution fixent le montant et le mode de perception de la contribution ainsi que le délai et la forme de la déclaration de refus (al. 4). 3.2. A teneur de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 12 décembre 2006 relative à la contribution de soutien en faveur des associations de personnel (ci-après: ordonnance du 12 décembre 2006; RSF 122.70.18), le montant de la contribution de soutien facultative s'élève à CHF 2.50 par mois (CHF 30.- par an). L'art. 3 al. 1 de ladite ordonnance prévoit que l'acceptation du prélèvement de la contribution est présumée, et l'al. 2 précise que le collaborateur ou la collaboratrice qui ne désire pas que la contribution soit prélevée doit le communiquer par écrit au centre de paie dont il ou elle dépend. Selon l'art. 4 al. 1, le collaborateur ou la collaboratrice peut en tout temps déclarer son refus du prélèvement ou révoquer sa précédente déclaration de refus (1ère phrase). L'art. 5 de ladite ordonnance précise que les contributions sont versées à la comptabilité générale de l'Etat (1ère phrase). Celle-ci les reverse à la FEDE, sur le compte indiqué par celle-ci (2ème phrase). Enfin, l'art. 6 al. 1 énonce que l'acceptation et le refus du prélèvement de la contribution sont traités exclusivement par les personnes chargées de la gestion des traitements du personnel de l'Etat (1ère phrase). Les données y relatives ne sont accessibles qu'aux personnes ayant accès, en raison de leur fonction, au logiciel de gestion des salaires (2ème phrase). 4. En l'espèce, le litige porte sur la conformité de l'art. 128a LPers aux dispositions constitutionnelles garantissant la liberté syndicale et l'égalité de traitement. 4.1. Selon l'art.

49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (cf. ATF 140 I 277 consid. 4.1; 138 I 468 consid. 2.3.1).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 4.2. Conformément à l'art. 10 CPJA, le Tribunal cantonal applique le droit d'office (al. 1) et contrôle, d'office ou sur requête, la validité des dispositions applicables au cas d'espèce (al. 2; arrêt TC FR 601 2015 23 du 19 février 2015 consid. 2). La jurisprudence précise qu'il n'applique pas une disposition cantonale qui serait contraire au droit fédéral (cf. arrêt TC FR 2A 2000 32 du 24 mai 2000 consid. 2). Si le juge arrive à la conclusion qu'une décision est contraire au droit et que cette illicéité découle de la norme que cette décision met en œuvre et qu'il a indirectement contrôlée, le jugement n'a pas pour effet d'annuler la norme; il revient alors à l'autorité qui l'a édictée de prendre les mesures nécessaires pour remédier à son illégalité (cf. arrêt TC FR 601 2022 8 du 26 septembre 2022). 5. Il convient d'examiner en premier lieu la conformité de l'art. 128a LPers avec l'art. 28 al. 1 Cst. garantissant la liberté syndicale. 5.1. La liberté syndicale, consacrée à l'art. 28 al. 1 Cst. et, dans une teneur identique, à l'art. 27 al. 1 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 (Cst. FR; RSF 131.219), prévoit que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non. 5.1.1. Selon la jurisprudence rendue en application de l'art. 28 al. 1 Cst., il convient de distinguer la liberté syndicale individuelle de la liberté syndicale collective. La liberté syndicale individuelle donne au particulier le droit de contribuer à la création d'un syndicat, d'adhérer à un syndicat existant ou de participer à son activité (liberté syndicale positive), ainsi que celui de ne pas y adhérer ou d'en sortir (liberté syndicale négative), sans se heurter à des entraves étatiques (ATF 144 I 50 consid. 4.1). Quant à la liberté syndicale collective, elle garantit au syndicat la possibilité d'exister et d'agir en tant que tel, c'est-à-dire de défendre les intérêts de ses membres; elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions (cf. ATF 144 I 50 consid. 4.1; arrêt TF 8C_367/2023 du 12 janvier 2024 consid. 4.1 et les références citées). 5.1.2. Dans le domaine de la fonction publique, la jurisprudence a précisé qu'un syndicat peut se prévaloir de la liberté syndicale collective (ATF 140 I 257 consid. 5.1.1). Cette liberté est toutefois limitée au droit d'être entendu sous une forme appropriée lorsqu'il s'agit de la question de l'implication du syndicat de la fonction publique dans la préparation d'une loi ou d'un règlement, sous peine de porter atteinte au monopole de l'Etat en la matière (ATF 140 I 257 consid. 5.1.1; 134 I 269 consid. 3.3.1). Toutefois, cette limitation n'a pas de raison d'être si la question consiste à déterminer si et dans quelle mesure un syndicat peut revendiquer un droit de participer à des négociations collectives ou de conclure des conventions collectives avec l'employeur public, puisque cette liberté ne se heurte alors pas – contrairement à la participation du syndicat au processus législatif – à la souveraineté de l'Etat, ce dernier ayant alors précisément renoncé à une parcelle de sa souveraineté pour privilégier des solutions négociées. Un syndicat de la fonction publique n'est donc pas par nature exclu de la titularité de l'art. 28 Cst. pour revendiquer le droit de participer à des négociations collectives, conclure une convention collective ou y adhérer (cf. ATF 140 I 257 consid. 5.1.1 et les références citées). 5.1.3. S'agissant de l'exercice effectif de la liberté syndicale collective dans le secteur public, la jurisprudence a précisé qu'il implique de l'Etat

employeur qu'il garantisse, dans ses rapports avec les organisations syndicales, non seulement l'existence, mais aussi l'autonomie et une certaine sphère desdites activités (cf. ATF 129 I 113 consid. 5.3). En particulier, l'Etat n'a pas à favoriser l'émergence d'un monopole syndical sous la forme d'un "syndicat d'Etat"; la liberté syndicale

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 présuppose au contraire une pluralité de syndicats (ATF 129 I 113 consid. 5.3 et les références citées). A titre illustratif, la liberté syndicale collective a été considérée comme entravée en présence de dispositions étatiques empêchant un syndicat public de prendre librement position sur des questions importantes touchant le statut de ses membres – car cela pouvait avoir pour conséquence de mettre en péril l'existence même du syndicat lésé qui, privé du droit de participer aussi activement qu'une autre organisation syndicale à une étape clé du processus législatif, risquait la désaffection d'une partie de ses membres qui pourraient ainsi lui préférer le syndicat concurrent admis à négocier et à collaborer avec l'employeur (cf. ATF 129 I 113 consid. 5.5; cf. ég. a contrario arrêt TF 2C_752/2018 du 29 août 2019 consid. 4.3) – ou interdisant à un syndicat d'accéder à des locaux administratifs en vue d'entrer en contact avec ses membres (cf. ATF 144 I 50 consid. 5.4). Quant à l'exercice de la liberté syndicale individuelle dans le secteur public, le Tribunal fédéral a jugé qu'elle est susceptible d'être entravée lorsque, par exemple, des salariés souhaitent, vu leur sensibilité, adhérer ou rester membre d'un syndicat mais que celui-ci ne dispose pas des mêmes prérogatives vis-à-vis de l'Etat employeur que d'autres organisations syndicales (cf. ATF 129 I 113 consid. 5.6).

5.2. La liberté syndicale est également garantie par l'art. 11 CEDH, qui comprend le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. Il convient aussi de mentionner l'art. 22 du pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II; RS 0.103.2) et l'art. 8 du pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I; RS 0.103.1). Par ailleurs, l'art. 5 de la convention n. 151 du 27 juin 1978 de l'Organisation internationale du travail (ci-après: OIT) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique (Convention n. 151; RS 0.822.725.1), entrée en vigueur pour la Suisse le 3 mars 1982, est également pertinent. Selon cette disposition, les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques (al. 1). Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration (al. 2). Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique (al. 3). Eu égard aux conventions de l'OIT, la jurisprudence fédérale a précisé que l'absence de tout caractère formellement contraignant desdites conventions, qui ne s'appliquent directement que dans certains cas spécifiques, ne fait pas obstacle à ce que l'on s'y réfère dans la concrétisation de l'art. 28 Cst. (cf. ATF 144 I 50 consid. 5.3.3.1 et références citées).

5.3. En l'espèce, le recourant soutient que l'art. 128a LPers entrave tant la liberté syndicale collective qu'individuelle. 5.3.1. S'agissant de la liberté syndicale collective, la Cour ne discerne pas en quoi cette disposition l'entraverait ou en quoi elle empêcherait un syndicat tel que le recourant d'exister, d'agir, ou limiterait ses prérogatives vis-à-vis de l'Etat de Fribourg. Il sied en effet de rappeler que la liberté syndicale collective garantie par l'art. 28 Cst. et rappelée notamment à l'art. 5 de la convention n. 151 de l'OIT porte sur l'exercice, par un

syndicat public, des prérogatives attachées à cette liberté, en particulier le droit de prendre librement position sur des questions importantes touchant le statut de ses

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 membres, celui d'être indépendant des autorités publiques et celui de ne pas être entravé dans sa formation, son fonctionnement ou encore son administration. Or, tous les partenaires reconnus au sens de l'art. 128 LPers, à l'instar du recourant, peuvent exercer ces prérogatives de façon effective dès lors qu'ils sont invités à se déterminer sur des projets législatifs ou de portée générale qui les concernent; ils peuvent donc défendre efficacement les intérêts de leurs membres et ce, indépendamment du fait qu'ils perçoivent ou non une partie de la contribution de soutien litigieuse. De même, le seul fait qu'un syndicat public disposant du statut de partenaire reconnu puisse bénéficier, en sus des cotisations statutaires de ses membres, de sources de financement externes provenant, comme en l'espèce, d'un prélèvement sur le traitement des salariés de l'administration publique, ne permet pas encore de retenir l'existence d'une entrave étatique à l'exercice proprement dit de son activité syndicale. D'une part, il ne ressort ni de la LPers ni de l'ordonnance du 12 décembre 2006 que l'octroi de ce financement serait conditionné ou sujet à un quelconque contrôle de l'Etat de Fribourg portant sur les activités, l'organisation ou la gestion du syndicat bénéficiaire, ce que le recourant ne prétend du reste pas. Ceci vaut d'autant plus que la LPers exige expressément que les montants perçus au titre de la contribution litigieuse soient uniquement affectés au financement d'une partie des frais administratifs du partenaire concerné, et non aux activités syndicales proprement dites. D'autre part, il convient de rappeler que ces montants ne proviennent pas de fonds étatiques gérés par l'Etat de Fribourg dont il pourrait librement disposer; ils proviennent exclusivement des salaires des membres du personnel de l'Etat qui ne se sont pas opposés à leur prélèvement. L'Etat de Fribourg ne détient donc en soi aucune latitude ni compétence pour, cas échéant, conditionner le versement desdits montants à l'adoption par la FEDE, dans un cas précis, d'une position donnée. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le recourant, la rétrocession de la contribution de soutien en faveur d'un seul partenaire reconnu ne revient pas à créer un "monopole syndical" contraire à la jurisprudence précitée. Tout d'abord, cette allégation se heurte au texte même de l'art. 128 LPers, dont il ressort clairement que l'Etat reconnaît le droit à la consultation et l'information à plusieurs autres associations professionnelles et à des organisations syndicales. La pluralité syndicale est ainsi garantie par le législateur fribourgeois. Ensuite, dans l'ATF 129 I 113 cité à l'appui de cette argumentation, ce sont des mesures étatiques qui portaient atteinte à l'autonomie ou aux activités mêmes d'un ou plusieurs syndicats publics – qui, par ce biais, favorisaient l'un ou l'autre desdits syndicats ou pouvaient permettre l'émergence d'un monopole syndical – et qui ont été examinées et considérées contraires au droit (consid. 5.3). Or, comme déjà relevé, ni l'exercice effectif des prérogatives découlant de la liberté syndicale collective ni l'indépendance, l'autonomie ou encore l'existence-même d'un ou plusieurs partenaires reconnus ne sont entravés ou favorisés par la rétrocession (ou non) de tout ou partie de la contribution litigieuse. En particulier, l'existence ou la survie de la FEDE ne dépend pas de la rétrocession de la contribution litigieuse car, à teneur de l'art. 22 de ses statuts, elle dispose d'autres sources de financement (i.e. les cotisations des associations membres et la perception d'une subvention). Dès lors, on ne discerne aucune entrave étatique à la liberté syndicale collective des partenaires reconnus découlant de l'art. 128a LPers. 5.3.2. Le recourant estime également que l'art. 128a LPers entraverait la liberté syndicale individuelle positive et négative. Selon lui, en exigeant des salariés de l'Etat ne souhaitant pas verser la contribution de soutien en faveur de la FEDE qu'ils se manifestent, cette disposition

donnerait une image des autres partenaires reconnus, tel que A. _____, comme étant des syndicats de seconde zone, ce qui pourrait dissuader certains salariés de sortir de la FEDE ou de s'affilier auprès des autres partenaires.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 Le recourant ne saurait toutefois être suivi. D'abord, comme le précise l'intitulé de l'art. 128a LPers, la contribution de soutien est facultative et, surtout, son prélèvement n'emporte aucune affiliation à l'une des associations membres de la FEDE (cf. ég. Message n°270 du 27 juin 2006 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la LPers, BGC 2006, p. 2418 (ci-après: Message LPers 2006): "[L'art. 128a LPers] ne fonde pas une obligation pour le membre du personnel de faire partie d'une association ni celle de verser la contribution de soutien"). Le droit de choisir d'adhérer ou non à un syndicat public, garanti par la liberté syndicale individuelle positive, est ainsi entièrement préservé et reconnu aux salariés. A ce propos, il sied de rappeler qu'un employé peut manifester en tout temps son refus quant audit prélèvement, ce dont il est d'ailleurs expressément informé lors de son engagement, conformément aux art. 3 et 4 de l'ordonnance du 12 décembre 2006. Ensuite, quoique semble en penser le recourant, le seul fait de soumettre le refus dudit prélèvement à une exigence formelle – à savoir une communication écrite dont les récipiendaires sont au demeurant strictement identifiés et limités (art. 3 al. 2 et 6 al. 1 de l'ordonnance du 12 décembre 2006) – ne constitue pas une entrave étatique limitant la libre adhésion (ou sortie) auprès d'un partenaire reconnu. En effet, tous les partenaires reconnus jouissant des mêmes prérogatives issues de l'art. 28 Cst., la liberté de choix des salariés qui, en raison de leur sensibilité, désirent se syndiquer auprès de l'un ou l'autre des partenaires reconnus ou des associations qui les composent, est pleinement admise (cf. a contrario ATF 129 I 113 consid. 5.6) et la perception (ou non) par l'un desdits partenaires d'un financement externe ne saurait modifier ce constat. Pour le reste, le recourant n'explique pas en quoi son appréciation, purement personnelle, selon laquelle cette pratique affecterait son image constituerait une entrave à l'exercice proprement dit du droit à la liberté syndicale individuelle. A noter par ailleurs que A. _____ a librement choisi de quitter la FEDE alors qu'il y bénéficiait, à tout le moins indirectement, de la rétrocession litigieuse. En ce sens, le dilemme dont il se plaint s'agissant de ses membres tient davantage de ses propres visions de l'activité syndicale qu'il entend mener que d'une entrave à sa liberté syndicale. 5.4. Partant, l'art. 128a LPers ne consacre aucune violation de la liberté syndicale, dans sa composante collective ou individuelle. 6. Dans un second temps, le recourant estime que l'art. 128a LPers est contraire à l'égalité de traitement entre partenaires reconnus de l'Etat. 6.1. A teneur de l'art. 8 Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi (al. 1) et nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (al. 2). Selon la jurisprudence, une loi ou une décision viole le principe de l'égalité de l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'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 (ATF 142 I 195 consid. 6.1; 1C_468/2019 du 8 juin 2020 consid. 3.1). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6; arrêt TF 1C_467/2023 du 26 mars 2024

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 consid. 4.1). Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 129 I 113 consid. 5.1). Il y a notamment inégalité de traitement lorsque l'Etat accorde un privilège ou une prestation à une personne, mais dénie ceux-ci à une autre personne qui se trouve dans une situation comparable (ATF 140 I 201 consid. 6.5.1). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 142 I 195 consid. 6.1; arrêt TF 1C_468/2019 du 8 juin 2020 consid. 3.1). 6.2. En l'espèce, le recourant et la FEDE sont tous deux, notamment, des partenaires reconnus de l'Etat dans le cadre du droit à la consultation et à l'information, au sens de l'art. 123 LPers (la liste desdits partenaires est disponible sous: www.fr.ch > Travail et entreprises > Travailler à l'Etat > Espace collaborateur-trice-s de l'Etat-de-fribourg > Associations du personnel de l'Etat > Associations reconnues [consulté le 7 octobre 2025]). En outre, il n'est pas contesté que la contribution de soutien facultative susceptible d'être prélevée auprès des collaborateurs de l'Etat sur la base de l'art. 128a LPers est entièrement et exclusivement rétrocédée à la FEDE, à l'exception des autres partenaires reconnus, tel que le recourant. Une telle distinction est ainsi susceptible de fonder une inégalité de traitement entre lesdits partenaires si elle ne se justifie par aucun motif raisonnable, ce qu'il convient d'examiner. 6.3. A cet égard, la Cour estime que la situation de la FEDE diffère manifestement de celle des autres partenaires reconnus, en particulier de celle du recourant, et ce, tant sous l'angle de leurs statuts juridiques respectifs que des intérêts qu'ils défendent. Ainsi, il se justifie de les traiter de façon différenciée en ce qui concerne la rétrocession de la contribution de soutien. 6.3.1. Premièrement, le statut juridique de la FEDE est substantiellement différent de celui des autres partenaires reconnus de l'Etat. En effet, la FEDE est une fédération classique qui ne regroupe que des associations du personnel de l'Etat de Fribourg actives exclusivement à l'échelon cantonal fribourgeois (art. 1 al. 2 des statuts de la FEDE du 1er janvier 2007, état au 23 novembre 2022, disponible sur: www.fede.ch > FEDE > Statuts [consulté le 7 octobre 2025]; ci-après: statuts FEDE). Ses membres, au nombre de 21 à la date du présent arrêt (liste disponible sur: www.fede.ch > Associations > Associations-membres [consulté le 7 octobre 2025]), sont ainsi uniquement des associations, au sens des art. 60 ss CC, qui conservent leur autonomie et restent organisées selon leurs propres statuts (art. 3 al. 1 des statuts FEDE); aucune adhésion individuelle à la FEDE n'est d'ailleurs possible (art. 1 al. 2 des statuts FEDE a contrario). Il en découle que son but statutaire est nécessairement limité à l'organisation et la coordination des actions nécessaires à la défense des droits du personnel de l'Etat de Fribourg en collaboration avec les associations qui la composent (art. 2 al. 1 des statuts FEDE), étant relevé que celles-ci sont actives dans différents domaines du secteur public et sont susceptibles de défendre des intérêts potentiellement différents. S'agissant des trois autres partenaires reconnus, dont le recourant, ce sont tous des associations de personnel composées exclusivement (art. 3 des statuts AFM; art. 2 des statuts ACSM) ou essentiellement (art. 4 des statuts A._____, état 2024, disponible sur: www.A._____.ch > Le C._____ > Organisation > Statuts de C._____ [consulté le 7 octobre 2025]; ci-après: statuts A._____) de membres individuels. A noter que A._____ prévoit, en marge de l'adhésion individuelle, la possibilité pour des associations de travailleurs de s'affilier en tant que membre collectif (art. 4bis des statuts A._____) ou associé (art. 4quater des statuts A._____)

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 et, partant, qu'il peut être qualifié d'association mixte (composée tant de personnes physiques que morales). Cependant, eu égard à l'affiliation d'associations dans les deux cas de figure mentionnés, ses statuts limitent l'autonomie desdites associations car, contrairement à ce qui prévaut pour les associations membres de la FEDE, un contrat fixant leurs droits et obligations doit nécessairement être négocié avec A._____ (art. 4bis al. 3 et 4quater al. 4 des statuts A._____). 6.3.2. Or, le statut d'association faîtière de la FEDE implique, contrairement aux autres partenaires reconnus, la mise en place de structures et mécanismes d'arbitrage pour garantir que les intérêts de la multitude d'associations membres puissent être convenablement défendus par un seul interlocuteur. Il convient notamment de veiller à une représentativité égalitaire entre les associations membres pour éviter que l'une d'elles, qui ne représenterait qu'une seule catégorie professionnelle, ne puisse jouir d'une influence ou d'un pouvoir décisionnel supérieur à une autre. De tels procédés impliquent toutefois nécessairement une certaine organisation, des démarches spécifiques et, partant, un financement idoine, que les autres partenaires reconnus n'ont pas à assumer. A titre illustratif, des représentants de chacune des 21 associations membres doivent siéger au sein de l'Assemblée des délégués de la FEDE (art. 5 des statuts FEDE) et du Comité (art. 10 des statuts FEDE), tandis que seules des personnes élues parmi les membres des autres partenaires reconnus siègent au sein de leurs organes respectifs (pour les élections au sein des Comités: cf. art. 8 des statuts AFM; art. 5 des statuts ACSM; art. 19 al. 2 des statuts de A._____ pour le Comité de la région, art. 19 al. 5 des statuts de A._____ pour le Comité de la section, art. 33 des statuts A._____ pour le Comité national; pour les élections aux Assemblées de délégués, lorsqu'elles sont prévues: cf. art. 31 al. 3 pour l'Assemblée des délégués de la fédération de A._____, art. 16 al. 7 pour l'Assemblée des délégués de la section et la région). C'est du reste ce constat, et en particulier "les difficultés de pouvoir assurer une défense professionnelle des intérêts du personnel de l'Etat", qui avait notamment convaincu le législateur fribourgeois d'adopter l'art. 128a LPers (cf. Message LPers 2006). 6.3.3. Deuxièmement, les intérêts défendus par la FEDE et les autres partenaires reconnus ne se recoupent que partiellement, ce qui, dans les présentes circonstances, peut également justifier un financement différencié. En effet, la FEDE a son siège à Fribourg et regroupe 21 associations fribourgeoises du personnel des services publics du canton de Fribourg. En particulier, aucune commune ni association fédérale n'en est membre ni ne pourrait l'être. Partant, les intérêts défendus par la FEDE portent exclusivement sur les droits et les intérêts économiques, professionnels et moraux du personnel de l'Etat de Fribourg (cf. art. 2 al. 1 statuts FEDE), tels qu'ils sont définis dans les statuts des associations membres (art. 3 al. 1 des statuts FEDE), étant relevé que ces dernières couvrent un très large éventail de professions et de catégorie de travailleurs. S'agissant des autres partenaires reconnus, ils ne peuvent que défendre les intérêts de leurs membres individuels respectifs qui, contrairement à la FEDE, sont strictement limités à une profession (AFM) ou à une catégorie de personnel (ACSM). S'agissant de A._____, la situation est quelque peu différente. Comme son nom l'indique, il est actif à l'échelon suisse, a son siège à Zurich et est inscrit au registre du commerce (art. 1 des statuts A._____). Il défend les intérêts du personnel des administrations, institutions et entreprises et ce, tant au niveau communal, cantonal que fédéral (art. 2 des statuts A._____) – ce qui représentaient 32'142 membres à la fin 2022 (cf. Texte d'orientation Congrès 2023, état au 18 novembre 2023, p. 4; www.A._____.ch > Le C._____ > Congrès C._____ 2023 [consulté le 7 octobre 2025]) – et non uniquement

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 ceux liés au personnel de l'Etat de Fribourg. Certes, les art. 10 ss des statuts de A._____ prévoient que l'association se compose de régions et de sections dont les activités correspondent aux buts de A._____, de sorte que son organisation s'apparente à celle d'une structure fédérative. A cet égard, il s'est doté d'une région fribourgeoise et de diverses sections fribourgeoises (www.A._____.ch > région > C._____ [consulté le 7 octobre 2025]) auxquelles peuvent s'affilier, notamment, des membres du personnel de l'Etat de Fribourg (art. 3 al. 1 cum art. 10 al. 1 des statuts de A._____). Partant, dans cette mesure, il peut défendre les intérêts des collaborateurs fribourgeois face à l'Etat-employeur fribourgeois (art. 10 al. 6 let. b des statuts A._____) et ce, au même titre que la FEDE. 6.3.4. Cela étant, et c'est ce qui distingue fondamentalement le recourant de la FEDE, la région fribourgeoise de A._____ ne dispose que d'une autonomie limitée et dépendante de l'échelon national de la structure fédérative quant au choix des actions nécessaires à l'exercice de son activité syndicale et à leur financement. A titre illustratif, elle ne peut déclencher d'actions ou de mouvements syndicaux entraînant des obligations pour la fédération ou d'autres régions que d'entente avec le Comité national (art. 11 al. 1 des statuts A._____), sa comptabilité est contrôlée par ledit Comité national (art. 13 al. 1 des statuts A._____) et ses règlements internes doivent également être approuvés par cet organe national (art. 19 al. 2 des statuts A._____). Elle ne peut pas non plus fixer librement le montant minimum moyen de la cotisation des membres de la région; ce dernier est fixé par l'Assemblée des délégués de la structure fédérative (art. 24 al. 1 des statuts A._____). En plus, il sied de rappeler que ce n'est pas la région fribourgeoise de A._____ qui a été reconnue comme partenaire de l'Etat de Fribourg au sens de l'art. 123 LPers, mais bien la structure fédérative. A noter encore que de par son appartenance à un syndicat présent au niveau régional et fédéral, A._____ peut bénéficier d'un soutien financier auquel ne peut manifestement pas prétendre la FEDE, limitée au seul canton de Fribourg. Or, comme la FEDE est exclusivement dédiée à la défense des intérêts des membres des associations qui lui sont affiliées, les nombreux représentants de celles-ci doivent impérativement s'entendre sur les stratégies à adopter pour défendre leurs intérêts communs et sur leur financement, dont le montant de la cotisation annuelle (art. 6 let. d des statuts FEDE). Dans ce contexte, vu la grande diversité des secteurs publics que représentent les associations membres de la FEDE, c'est à juste titre que le législateur fribourgeois a soutenu que, contrairement à ce qui prévaut pour les autres partenaires reconnus, l'ensemble du personnel de l'Etat – même celui ayant renoncé au prélèvement de la contribution de soutien – bénéficie directement et régulièrement des résultats obtenus par la FEDE (cf. Message LPers 2006 p. 2). Ainsi, l'exercice auquel doit se livrer la FEDE excède celui d'une stricte activité syndicale traditionnelle, souvent limitée à la défense d'une catégorie de travailleurs ou d'une profession, et pour laquelle son financement par le seul biais de cotisations suffirait. Les larges activités de la FEDE et les intérêts défendus par ce biais diffèrent également des activités syndicales de la région fribourgeoise de A._____ qui, dans la mesure où elles ont obtenu l'approbation de la structure fédérative – qui défend des intérêts plus larges –, ne garantissent la défense des intérêts des membres du personnel de l'Etat de Fribourg qui y seraient affiliés que dans cette même mesure. 6.4. Au vu des caractéristiques distinctes et des intérêts défendus par la FEDE par rapport à ceux des autres partenaires reconnus de l'Etat de Fribourg, et en particulier le recourant, le traitement différencié concernant la rétrocession de la contribution de soutien repose sur des motifs raisonnables et, partant, se justifie.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 7. 7.1. Au vu de ce qui précède, l'art. 128a LPers ne consacre aucune violation de l'art. 8 Cst., de sorte que la décision attaquée, qui ne fait qu'appliquer la norme cantonale et ses dispositions d'exécution, est conforme au droit. Partant, le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. 7.2. Compte tenu de la nature de la cause, il est renoncé à percevoir des frais judiciaires (art. 129 let. c CPJA) Vu l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie au recourant, qui succombe (art. 137 CPJA a contrario). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais judiciaires. 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. Fribourg, le 7 octobre 2025/smo La Présidente La Greffière-rapporteure

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