

# FR\_GERICHTE 604 2024 104 vom 20. Mai 2025

FR Kantonsgericht, 2025-05-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_604\\_2024\\_104](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_604_2024_104)

FR: FR\_GERICHTE 604 2024 104 du 20 mai 2025

IT: FR\_GERICHTE 604 2024 104 del 20 maggio 2025

## Regeste

Arrêt de la Cour fiscale du Tribunal cantonal | Verwaltungsgebühren

## Erwägungen

### E. 1

Procédure

#### E. 1.1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, auprès de l'autorité compétente en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable.

#### E. 1.2

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 vertu de l'art. 78 al. 2 let. a CPJA, la Cour peut en outre examiner le grief d'inopportunité.

### E. 2

Dispositions sur la liberté de manifestation, de réunion, d'opinion et d'information et leur restriction

#### E. 2.1.1

Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16 al. 1 et 2 Cst.; art. 10 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH; RS 0.101]; art. 21 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques [Pacte ONU II; RS 0.103.2]). Cela inclut les formes les plus diverses d'expression d'opinion (ATF 132 I 256 consid. 3). La liberté de réunion garantit à toute personne le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou de ne pas y prendre part (art. 22 Cst.; art. 11 CEDH; art. 21 Pacte ONU II). Les réunions ainsi protégées comprennent les formes les plus variées de groupements de personnes, dans le cadre d'une certaine organisation et dans le but, compris dans un sens large, d'acquérir, de communiquer ou d'échanger des opinions (ATF 137 I 31 consid. 6.1). Il existe, en principe, sur la base de la liberté d'opinion, d'information et de réunion, un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public pour des manifestations avec appel au public. De telles manifestations impliquent la mise à disposition d'une partie du domaine public, en limitent

Tribunal cantonal TC Page 4 de 11 l'usage simultané par des non-manifestants et ne permettent plus, localement et temporairement, un usage commun. Cette situation exige

qu'un ordre de priorité soit fixé entre les divers usagers et cela implique de soumettre la tenue de telles réunions à autorisation. Dans le cadre de l'octroi de ces autorisations, l'autorité doit tenir compte, d'une part, des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, de l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, notamment à prévenir les actes de violence. Plus simplement, il s'agit d'assurer l'utilisation adéquate des installations publiques disponibles dans l'intérêt de la collectivité et du voisinage ainsi que de limiter l'atteinte portée par la manifestation aux libertés des tiers non-manifestants (ATF 147 IV 297 consid. 3.1.2). L'autorité dispose ainsi d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation de manifester; elle peut assortir celle-ci de charges et de conditions et exiger une collaboration active des organisateurs (ATF 132 I 256 consid. 3).

### **E. 2.1.2**

Selon la doctrine, la liberté de réunion exige d'abord de l'État une attitude d'abstention: celui-ci ne doit pas intervenir pour interdire une réunion, pour en entraver l'organisation ou le déroulement ou empêcher la participation de certaines personnes. Elle exige ensuite, parfois, qu'il fournisse des prestations positives, dont les plus importantes sont la mise à disposition du domaine public et l'adoption de mesures efficaces contre les perturbateurs (MALINVERNI, in Commentaire romand – Constitution fédérale, 2021, art. 22 n. 38).

### **E. 2.2**

L'art. 24 de Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR; RSF 10.1) garantit à toute personne le droit d'organiser une réunion ou une manifestation et d'y prendre part, personne ne pouvant y être contraint (al. 1). La loi peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public (al. 2). Les réunions et les manifestations doivent être autorisées si elles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux intérêts des autres usagers et si un déroulement ordonné est assuré (al. 3).

### **E. 2.3**

L'art. 36 Cst., ainsi que l'art. 38 Cst./FR s'agissant de la restriction d'un droit constitutionnel fribourgeois dont la teneur est essentiellement identique à son équivalent fédéral, prescrivent que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi au sens formel. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3), l'essence du droit fondamental étant inviolable (al. 4).

#### **E. 2.3.1**

Il ressort du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), que la base légale fondant une restriction aux droits fondamentaux doit présenter une certaine densité normative. En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut ainsi que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Elle doit être énoncée d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des

atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux. Le degré de précision attendu ne se détermine pas de manière abstraite et les exigences relatives au principe de précision doivent donc être appliquées de manière moins stricte lorsqu'il s'agit de régler une matière technique. Au surplus, l'exigence d'une base légale formelle signifie que l'atteinte aux

Tribunal cantonal TC Page 5 de 11 droits fondamentaux doit être prévue, au niveau fédéral, par un acte législatif de l'Assemblée fédérale soumis au référendum. Au niveau cantonal, une règle de droit adoptée par le législateur cantonal, même si elle n'est pas soumise au référendum, peut constituer une base légale formelle (ATF 150 I 106 consid. 5.1 et les références citées).

### **E. 2.3.2**

Concernant l'intérêt public fondant une restriction à la liberté de réunion, l'art. 11 al. 2 CEDH prévoit que son exercice ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

### **E. 2.3.3**

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 150 I 106 consid. 7.1 et les références citées).

### **E. 2.4**

Les libertés d'opinion et de réunion peuvent être restreintes d'abord par des mesures directes telles que des interdictions ou des sanctions. Des restrictions indirectes sont aussi concevables en ce sens que par suite d'une réaction de l'autorité, l'individu sera dissuadé d'exercer à nouveau les droits fondamentaux. La jurisprudence et la doctrine envisagent à cet égard un effet dissuasif ("chilling effect"). L'exercice des droits fondamentaux ne doit ainsi pas être restreint par des mesures connexes négatives engendrant un effet de répulsion ou d'intimidation. Un effet de ce genre survient si les ayants droit sont détournés de l'exercice des droits fondamentaux idéaux par l'obligation de rembourser les frais d'intervention de la police. Dans ce contexte, le respect du principe de la proportionnalité est essentiel. Les frais imputés doivent être modérés, de manière que l'exercice effectif des droits fondamentaux demeure véritablement possible (ATF 143 I 147 consid. 3.3).

## **E. 3**

Dispositions sur les émoluments perçus par la Police cantonale

### **E. 3.1**

La perception de frais par la Police cantonale est régie en premier lieu par l'art. 42 de la loi fribourgeoise du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1). À teneur de cette disposition, les interventions de la Police cantonale sont effectuées sans contrepartie (al. 1). Donnent cependant lieu à la perception d'un émolument, selon un tarif arrêté par le Conseil d'État, notamment: ■ les services fournis principalement dans l'intérêt des

particuliers (al. 2 let. a), ■ tout ou partie des frais liés au service d'ordre et de protection à l'occasion de manifestations culturelles; ces frais sont dus par les personnes qui ont participé à des actes de violence et par les organisateurs de la manifestation s'ils ont gravement contrevenu à leurs obligations dans le domaine de la sécurité (al. 2 let. c), ainsi que, ■ dans le domaine sportif, pour les matchs soumis à autorisation selon l'article 3a al. 1 du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.71), un émolument est dû par l'organisateur de la manifestation pour les frais liés au service d'ordre et de protection; il est fixé selon le nombre de billets d'entrée vendus (al. 2 let. d).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11

### **E. 3.2**

L'ordonnance du 22 décembre 2009 concernant les émoluments de la Police cantonale (RSF 551.61; ci-après: OEmPol) prévoit, pour certaines autres prestations de la Police cantonale, fournies principalement dans l'intérêt des particuliers, la perception d'un émolument (art. 1 al. 1 let. b OEmPol). Cette disposition renvoie aux art. 11 à 13 OEmPol pour le détail des prestations soumises à émolument. En ce qui concerne plus particulièrement les manifestations, en vertu de l'art. 12 al. 1 let. a OEmPol, pour les services spéciaux, il est perçu un émolument de CHF 100.- par heure et par agent pour le service de circulation avec ou sans service d'ordre minimal lors de manifestations (cortèges, courses, manifestations commerciales, sportives ou culturelles, fêtes, assemblées, etc.). Les manifestations patriotiques, religieuses ou militaires organisées par une commune ou par une autre collectivité publique ainsi que les activités militaires hors service reconnues par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports sont franches d'émolument. Par ailleurs, l'art. 2 al. 1 OEmPol prévoit également un émolument forfaitaire de CHF 60.- par déplacement et par véhicule pour l'usage des véhicules de la Police cantonale.

### **E. 4**

Question litigieuse En l'espèce, il n'est pas contesté que la manifestation avec appel au public, qui a consisté en un rassemblement avec cortège, relevait de l'exercice légitime des droits constitutionnels à la liberté d'opinion et de réunion. Il est également admis que cette manifestation était dûment autorisée, s'est déroulée de manière pacifique et n'a donné lieu à aucune violence. Cela étant, la Police cantonale a facturé au recourant un émolument de CHF 1'380.- pour avoir mis à la disposition de la manifestation qu'il a organisée trois véhicules de police et six agents pour assurer le service de circulation. Par contre, les frais du service d'ordre et de protection n'ont pas été mis à sa charge. La seule question litigieuse est ainsi de savoir si la perception d'un émolument destiné à couvrir les frais du service de circulation est compatible avec le droit à la liberté d'opinion et de réunion. Dans la mesure où la perception d'un tel émolument constitue une restriction à la liberté d'opinion et de réunion (ci-dessus consid. 2.4), elle doit en particulier se fonder sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter les trois composantes du principe de proportionnalité (ci-dessus consid. 2.3).

### **E. 5**

Discussion sur la base légale Il s'agit dans un premier temps d'examiner si la perception de l'émolument litigieux peut s'appuyer sur une base légale. À cet égard, la Police cantonale, puis la DSJS dans sa décision sur recours, se fondent sur l'art. 42 al. 2 let. a LPol, à teneur

duquel les services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers donnent lieu à la perception d'un émolument, et ses dispositions d'application. Il convient dès lors d'interpréter cette disposition légale pour déterminer si elle prévoit la perception d'un émolument destiné à couvrir les frais du service de circulation dans le cas d'une manifestation avec appel au public telle que celle du cas particulier.

### **E. 5.1**

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le tribunal ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. En revanche, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). À l'instar du Tribunal fédéral, la Cour ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 444 consid. 5.2). L'un des principes essentiels d'interprétation de normes cantonales est celui de l'interprétation conforme à la Constitution. Ce principe prend un sens particulier dans ce contexte. Non seulement le tribunal recherchera s'il est possible de conférer à la norme cantonale une portée qui la fasse apparaître comme conforme à la répartition des compétences et à la règle fédérale applicable, mais il s'efforcera encore d'interpréter cette règle fédérale de façon à éviter qu'elle entre en conflit avec la première (ATF 143 I 403 consid. 7.1). Il en va de même en cas d'interprétation d'une règle cantonale au regard de la Constitution fribourgeoise.

### **E. 5.2.1**

D'un point de vue littéral, le texte légal de l'art. 42 al. 2 let. a LPol fait référence aux "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers". Il ne permet pas d'en déduire si cette notion inclut ou non les prestations de service de circulation de la Police cantonale en lien avec la mise à disposition du domaine public cantonal pour une manifestation relevant de l'exercice du droit à la liberté de réunion et de manifestation.

### **E. 5.2.2**

D'un point de vue historique, l'art. 42 al. 2 let. a LPol a été adoptée en première lecture par le Grand Conseil sans débat de détail sur cette disposition, le rapport se contentant de préciser qu'il s'agissait reprendre dans la loi le système de prise en charge des frais prévu par l'arrêté du Conseil d'État du 22 décembre 1987 (BGC 1990 2403). Aucune modification n'a eu lieu en deuxième lecture (BGC 1990 2941). L'arrêté du 22 décembre 1987 (Bulletin des lois 1987, p. 374 ss), qui a servi de base à l'art. 42 al. 2 let. a LPol, avait été adopté en vertu de la loi du 28 avril 1953 instituant une délégation de pouvoirs au Conseil d'État pour la fixation des taxes et émoluments (RSF 126.3). À son art. 9 al. 1 let. a, il prévoyait que, pour les services spéciaux, il était perçu un émolument de CHF 30.- par heure et par agent pour le service de la circulation et le service d'ordre lors de manifestations (cortèges, courses, manifestations commerciales, sportives ou culturelles, fêtes, assemblées, etc.), dans

la mesure où ces services exigent la mise sur pied d'agents supplémentaires. Les manifestations patriotiques, religieuses, ou militaires organisées par une commune ou par une autre collectivité publique ainsi que les activités militaires hors service reconnues par le Département militaire fédéral étaient franches d'émolument. Selon l'art. 9 al. 1 let. g de l'arrêté, un émolument de CHF 30.- était également perçu pour d'autres prestations spéciales que celles listées aux let. a à f, fournies à la demande et principalement dans l'intérêt de particuliers. L'art. 13 de l'arrêté prévoyait en outre qu'un émolument pouvait, sur requête, être remis en tout ou en partie par le Directeur de la police lorsqu'il était dû par une personne indigente ou une institution

Tribunal cantonal TC Page 8 de 11 déclarée d'utilité publique (let. a) ou lorsqu'en raison de circonstances particulières, sa perception aurait été d'une rigueur excessive (let. b). On déduit des dispositions énoncées ci-dessus que, dans le sens de l'arrêté, le service de circulation et le service d'ordre étaient conçus comme un cas particulier de prestations spéciales fournies dans l'intérêt de particuliers. Dans la mesure où le Grand Conseil entendait ancrer au niveau de la loi le principe de la perception d'un émolument en cas de service fourni principalement dans l'intérêt des particuliers tel que le prévoyait l'arrêté du 22 décembre 1987, cette conception doit être reprise pour interpréter l'art. 42 al. 2 let. a LPol. Il en résulte que le législateur fribourgeois, en souhaitant reprendre à son compte les principes de l'arrêté du 22 décembre 1987, n'entendait pas distinguer le service de circulation et le service d'ordre et que, par conséquent, ces deux prestations spéciales peuvent être effectuées au titre de prestations effectuées principalement dans l'intérêt des particuliers. Cette approche historique ne permet toutefois pas de déterminer si la notion même de "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers" couvre également ceux fournis en lien avec une manifestation avec appel au public relevant de l'exercice du droit à la liberté de réunion et de manifestation, telle que celle du cas particulier.

### **E. 5.2.3**

D'un point de vue systématique, il est relevé que le texte de l'art. 1 al. 1 let. b OEmPol, faisant référence aux prestations fournies principalement dans l'intérêt des particuliers (art. 11 à 13 OEmPol), ainsi que le texte du titre 3 regroupant les art. 11 à 15 OEmPol, partent de la prémisse que les services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers peuvent comprendre tant le service de circulation que le service d'ordre. Cette absence de distinction va dans le même sens que l'interprétation historique ci-dessus.

### **E. 5.2.4**

Il résulte de ce qui précède que le législateur fribourgeois, en souhaitant reprendre à son compte les principes de l'arrêté du 22 décembre 1987, n'entendait pas distinguer le service de circulation et le service d'ordre en tant que prestations spéciales effectuées principalement dans l'intérêt des particuliers. Cela étant, pour déterminer si la notion de "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers", donnant lieu à la perception d'un émolument selon l'art. 42 al. 2 let. a LPol, couvre également le service de circulation et le service d'ordre lorsqu'ils sont fournis en lien avec une manifestation avec appel au public telle que celle du cas particulier, il convient de lui donner le sens qui s'harmonise le mieux avec le droit supérieur. Il a été vu ci-dessus (consid. 2.4) que selon la jurisprudence récente rendue en lien avec les libertés d'opinion et de réunion garanties par la Constitution, l'État est tenu de mettre à disposition le domaine public au profit des administrés qui souhaitent organiser une manifestation d'opinion avec appel au public. Il est en outre tenu

de garantir la sécurité des manifestants contre les réactions violentes que pourraient susciter l'expression de leurs opinions en public. Dans ce cadre, seule la perception de frais modérés pour l'intervention de la police est admissible. C'est ainsi à l'aune de ces principes qu'il convient d'interpréter l'art. 42 al. 2 let. a LPol et plus particulièrement la notion de "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers" qu'il comprend.

### **E. 5.3**

Comme rappelé ci-dessus, la Constitution fédérale ainsi que la Constitution du canton de Fribourg garantissent un droit conditionnel à manifester sur le domaine public, y compris la voie

Tribunal cantonal TC Page 9 de 11 publique. Elles garantissent également le droit, dans la mesure du possible, à la protection des manifestants par la police. Avec la DSJS, il peut certes être admis que le service de circulation et le service d'ordre n'ont pas le même but. Le premier permet le bon déroulement de la manifestation sur la voie publique. Il constitue la mise en œuvre concrète de l'ordre de priorité entre les différents usagers du domaine public. Il permet l'utilisation sûre de la voie publique dans l'intérêt des manifestants et des usagers habituels de la route. Le second vise à assurer la protection des manifestants. Cependant, contrairement à ce que soutient la DSJS, il n'y a pas lieu de renoncer à facturer un émolument pour le second et pas pour le premier. Cela reviendrait à considérer que le service d'ordre exercé dans le cadre d'une manifestation avec appel au public serait une tâche ordinaire de la Police cantonale qui, conformément à l'art. 42 al. 1 LPol, est effectuée sans contrepartie, mais pas le service de circulation qui serait compris dans les "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers", donnant lieu à la perception d'un émolument selon l'art. 42 al. 2 let. a LPol. Or, la gestion de la circulation est nécessaire pour mettre le domaine public à disposition des manifestants, d'autant plus en l'espèce où la voie publique n'était pas fermée dans le sens opposé au cortège. Le service de circulation ne vise donc pas seulement à assurer la sécurité des manifestants, mais également à assurer celle des autres usagers de la route. À cela s'ajoute que, sous réserve de délégation, seule la Police cantonale en coordination avec la police locale est habilitée à régler la circulation et à barrer les accès pour permettre l'utilisation du domaine public par les manifestants (art. 3 al. 6 de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR; RS 741.01] et art. 7 al. 1 et 2 de la loi fribourgeoise du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière [LALCR; RSF 781.1]). Il résulte de ce qui précède que lorsque la Police cantonale s'acquitte du service de circulation nécessaire au déroulement d'une manifestation telle que celle organisée par le recourant, il ne s'agit pas d'un service fourni principalement dans l'intérêt des particuliers au sens de l'art. 42 al. 2 let. a LPol, mais de l'exécution de l'obligation de l'État de mettre le domaine public à disposition des administrés qui exercent leur liberté de réunion. Au même titre que le service d'ordre et de protection, il s'agit donc d'une tâche ordinaire de la Police cantonale qui, conformément à l'art. 42 al. 1 LPol, est effectuée sans contrepartie, à l'instar du service d'ordre.

### **E. 5.4**

L'art. 42 al. 2 let. a LPol doit ainsi être interprété dans le sens que la notion de "prestation fournie principalement dans l'intérêt des particuliers" ne couvre ni le service d'ordre, ni le service de circulation lorsqu'ils sont effectués dans le cadre d'une manifestation avec appel au public telle que celle organisée par le recourant. Dans la même logique, ces services ne constituent pas non plus des "services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers",

au sens du titre 3 de l'OEmPol (art. 11 à 15). En conséquence, l'art. 12 al. 1 let. a OEmPol qui prévoit la perception d'un émolument pour "le service de circulation avec ou sans service d'ordre minimal lors de manifestations" n'est pas applicable aux manifestations d'opinion avec appel au public, au sens de ce qui précède. Cette interprétation va dans le sens de la systématique de l'art. 42 LPol qui pose, à son al. 1, le principe de la gratuité de l'intervention policière de telle sorte qu'il y a lieu d'interpréter de manière restrictive les exceptions au principe de la gratuité prévues à son al. 2.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 11 Il en résulte que, alors qu'il constitue une restriction à la liberté d'opinion et de réunion, l'émolument litigieux ne peut pas s'appuyer sur une base légale autorisant sa perception.

## **E. 6**

Discussion sur l'intérêt public et la proportionnalité

### **E. 6.1**

Le défaut de base légale suffit à conduire à l'annulation de l'émolument facturé. Il peut être ajouté que l'art. 42 al. 2 let. a LPol qui permet la perception d'un émolument pour le service de circulation a pour but de faire participer les particuliers aux frais de police qu'ils causent par leur activité. L'importance d'une telle contribution, qui permet de réduire les coûts de fonctionnement de l'Etat, ne doit pas être négligée. L'intérêt public qu'elle représente n'a toutefois pas la même importance que des intérêts tels que la protection des droits et libertés individuelles.

### **E. 6.2**

L'intérêt public à percevoir un émolument n'est ainsi pas suffisant pour justifier la restriction – causée par son effet dissuasif – de la liberté d'opinion et de réunion exercée par l'organisation de manifestations avec appel au public, telle que celle organisée par le recourant. Il y a lieu d'éviter que les administrés désireux d'attirer l'opinion publique sur un sujet qui mérite selon eux son attention soient amenés à organiser une manifestation statique ou hors du domaine public pour éviter les contraintes financières. La manifestation sur la voie publique constitue en effet, dans une société démocratique, un exercice typique de la liberté de réunion. Cela étant, la jurisprudence autorise le prélèvement de frais modérés pour les prestations de la police dans le cadre d'une manifestation. Toutefois, la perception d'un émolument pour chaque heure d'engagement des agents et pour chaque véhicule présent vise à couvrir les coûts de l'Etat. Elle va bien au-delà des frais modérés admis par la jurisprudence.

## **E. 7**

Sort du recours, frais de procédure et indemnité de partie

### **E. 7.1**

Le recours doit donc être admis et la décision attaquée modifiée en ce sens que la facture émise le 28 novembre 2023 par la Police cantonale est annulée.

### **E. 7.2**

Vu le sort du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure, la jurisprudence constante de la Cour retenant que les contributions publiques ne font pas des intérêts patrimoniaux de l'Etat au sens de l'art. 133 CPJA (RFJ 1992 p. 188 et 206 ss consid. 5; arrêt TC FR 604 2023 115 du

### **E. 7.3**

Pour le même motif, le recourant a droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA a contrario). La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.- (art. 8 al. 1 2e phrase du tarif du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative, Tarif JA; RSF 150.12). Le montant des honoraires est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 11 al. 2 1ère phrase Tarif JA). Sous réserve d'une affaire d'une ampleur ou d'une complexité particulière, les honoraires ne peuvent dépasser CHF 10'000.- (art. 8 al. 1 Tarif JA). Les débours sont remboursés au prix coûtant sous réserve des frais de photocopies et de déplacement qui sont indemnisés de manière forfaitaire (art. 9 Tarif JA). Seuls les frais nécessaires engagés pour la défense des intérêts devant l'autorité de la juridiction administrative statuant en dernière instance cantonale peuvent être indemnisés (art. 137 al. 1 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 11 En l'espèce, Me Camilla Jacquemoud réclame une indemnité de partie de CHF 6'755.-. Elle fait état de 22 heures et 31 minutes de travail au tarif horaire de CHF 300.-. Même si la cause soulevait une question de principe qui nécessitait une analyse juridique approfondie, elle n'était pas non plus d'une complexité justifiant une telle durée. En outre, le mémoire de recours reprend et développe les arguments déjà présentés dans le recours auprès de la DSJS. La Cour tiendra ainsi compte d'une durée de 16 heures pour l'analyse juridique, la rédaction du recours et le suivi de la procédure de recours. Au tarif horaire de CHF 250.-, elle donne droit à des honoraires de base de CHF 4'000.-. La mandataire n'ayant pas chiffré ses débours, ceux seront fixés selon la libre appréciation de la Cour à CHF 200.- (art. 11 al. 1 2ème et 3ème phrase Tarif JA). L'indemnité de partie sera donc fixée à CHF 4'200.-, étant précisé que Me Camilla Jacquemoud indique ne pas être assujettie au paiement de la TVA. Conformément à l'art. 141 al. 2 CPJA, l'indemnité sera directement versée à Me Camilla Jacquemoud. la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision sur recours de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport du

### **E. 8**

janvier 2025 consid. 12.1). L'avance de frais versée par le recourant lui est restituée.

### **E. 10**

juin 2024 est réformée en ce sens que la facture émise le 28 novembre 2023 par la Police cantonale est annulée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais versée par A. \_\_\_\_\_ lui est restituée. III. L'indemnité de partie de A. \_\_\_\_\_ est fixée à CHF 4'200.- et est mise à la charge de l'État. Elle sera directement versée à Me Camilla Jacquemoud. IV. Notification. Conformément aux art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110), le présent arrêt peut être porté devant le Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours qui suivent sa notification par la voie du recours en matière de droit public. La fixation du montant 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 20 mai 2025/pta Le Président Le Greffier

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