

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 1136/2014

Arrêt du 28 mai 2015

Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Zünd, Président,
Seiler et Aubry Girardin.
Greffière : Mme Vuadens.

Participants à la procédure
A. _____ SA,
représentée par Me Pierre Martin-Achard, avocat,
recourante,

contre

1. Syndicat UNIA,
2. SYNA Syndicat interprofessionnel,
tous les deux représentés par Me Véronique Aeby, avocate,
intimés,

Service public de l'emploi,
B. _____,
C. _____ SA.

Objet
Frais et dépens,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative, du 11 novembre 2014.

Faits :

A.
Au début de l'année 2009, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: le Seco) a informé A. _____ SA de D. _____, qu'en vertu de sa nouvelle interprétation de l'art. 29 de l'Ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, il pourrait désormais ouvrir le dimanche s'il consacrait au moins 80% de la surface de vente ouverte à la vente de fleurs et de plantes. En 2012, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: le Service cantonal), appliquant les mêmes critères d'appréciation que le Seco, a informé A. _____ SA, le B. _____, à E. _____, et le C. _____ SA, à F. _____, qu'ils pourraient occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation spéciale de sa part si moins de 20% de la surface de vente ouverte était consacrée à d'autres marchandises que des fleurs et des plantes.

B.

Sur demande des syndicats UNIA et SYNA Syndicat interprofessionnel (ci-après: les Syndicats), le Service cantonal a formalisé sa position en rendant, les 14 juin et 9 juillet 2012, une décision pour chacun des trois garden center concernés au sujet de l'ouverture dominicale. Les Syndicats ont élevé réclamations contre ces décisions, qui ont été rejetées par le Service cantonal le 20 mars 2013. Le 3 mai 2013, les Syndicats ont interjeté recours contre la décision du 20 mars 2013 du Service cantonal auprès du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative (ci-après: le Tribunal cantonal), concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté que les trois garden center concernés et tout autre garden center ne pouvaient occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation. Au cours de la procédure d'instruction, le Service cantonal a déposé des observations et conclu au rejet du recours. Les trois garden center ont également été invités à se déterminer. Seul A. _____ SA a donné suite à cette invitation, pour conclure au rejet du recours.

Par arrêt du 11 novembre 2014, le Tribunal cantonal a admis le recours des Syndicats, annulé la décision sur réclamation du Service cantonal du 20 mars 2013 et les décisions des 14 juin et 9 juillet 2012, et constaté que A. _____ SA, le B. _____ et C. _____ SA n'étaient pas habilités à employer du personnel le dimanche sans autorisations spéciales. Les juges cantonaux ont mis l'entier des frais de procédure, par 2'000 fr. (chiffre II du dispositif), et de l'indemnité de partie, par 8'917 fr. 25 (chiffre III du dispositif), à la charge de A. _____ SA.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la société A. _____ SA (ci-après : la recourante) demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens à charge des Syndicats, à titre principal, d'annuler les chiffres II et III du dispositif de l'arrêt du 11 novembre 2014 du Tribunal cantonal et de l'exonérer des frais de procédure et de l'indemnité de partie; subsidiairement, de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour qu'il statue à nouveau dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal a renvoyé aux considérants de son arrêt et conclu au rejet du recours. Les Syndicats s'en remettent à justice. Le Service cantonal, le B. _____ et C. _____ SA ne se sont pas déterminés. La demande d'effet suspensif contenue dans le recours a été rejetée le 4 février 2015 par décision du Président de la Cour de céans.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement les conditions de recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 140 IV 57 consid. 2 p. 60).

1.1. La voie de recours ouverte sur les questions principales devant le Tribunal fédéral l'est en principe également sur les questions accessoires, telles que celles qui portent sur les frais et les dépens (ATF 134 I 159 consid. 1.1 p. 160; arrêt 2C 788/2014 du 17 février 2015 consid. 1.1). En l'espèce, le litige relève, sur le plan matériel, de l'application de l'art. 29 de l'Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2; RS 822.112), soit d'une norme qui ressortit au droit public, de sorte que l'arrêt cantonal entrepris était susceptible de faire l'objet, au fond, d'un recours en matière de droit public (art. 82 let. a LTF), aucune exception de l'art. 83 LTF ne trouvant application. C'est partant à juste titre que la recourante a formé un tel recours en l'espèce.

1.2. En procédure administrative fribourgeoise, la fixation du montant des frais de procédure, de l'indemnité de partie ou de l'indemnité allouée au défenseur désigné peut faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 du canton de Fribourg [CPJA/FR; RSF 150.1]). La voie de la réclamation de droit cantonal est en revanche fermée lorsque c'est le principe même de l'obligation de payer le montant réclamé qui est contesté (cf. Christian Pfammatter, L'indemnité de partie devant le Tribunal administratif fribourgeois, in RFJ 1993 p. 133). En l'espèce, la recourante ne s'en prend pas à la fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie, mais conteste être débitrice de frais de procédure et considère que l'indemnité de partie aurait dû faire l'objet d'une répartition avec le Service cantonal. La voie de la réclamation

n'était partant pas ouverte, de sorte que la décision attaquée a bien été rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF; arrêts 2C 826/2014 du 24 janvier 2015 consid. 1.1; 1P.120/2005 du 15 février 2006 consid. 1). Elle

constitue par ailleurs une décision finale (art. 90 LTF), qui a été prononcée par un tribunal supérieur (art. 86 al. 2 LTF). Le recours a en outre été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF) par la recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est particulièrement atteinte par celle-ci et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, de sorte qu'elle a qualité pour recourir (cf. art. 89 al. 1 LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

2.

Sauf dans les cas prévus à l'art. 95 let. c et d LTF, un recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est en revanche possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels (ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145; 134 II 349 consid. 3 p. 351; arrêt 2C 692/2014 du 17 avril 2015 consid. 1.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine cependant de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 138 I 225 consid. 3.2 p. 228; 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254), soit, sous peine d'irrecevabilité, de manière claire et détaillée et en précisant en quoi consiste la violation (ATF 139 I 229 consid. 2.2 p. 232; 138 I 232 consid. 3 p. 237; 136 II 304 consid. 2.5 p. 314).

Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral n'annule la décision attaquée que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5; 136 III 552 consid. 4.2 p. 560), ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer en vertu de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 138 I 232 consid. 6.2 p. 239; 133 II 396 consid. 3.2 p. 400).

3.

La recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir arbitrairement appliqué le droit cantonal en ne l'exonérant pas du paiement des frais de procédure et en mettant à sa seule charge l'indemnité de partie, soit les dépens, au motif qu'elle était la seule intimée qui s'était opposée au recours des Syndicats et qui succombait.

Ces deux volets du litige seront traités successivement ci-après.

4.

Les frais de procédure sont réglés aux art. 127 à 136 CPJA. Il en ressort en particulier que la partie qui succombe supporte les frais de procédure (cf. art. 131 al. 1 CPJA), que lorsque plusieurs parties à la procédure succombent, les frais sont répartis entre elles, compte tenu de leur intérêt à la procédure et du sort fait à leurs conclusions (art. 132 al. 1 CPJA), et que des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de collectivités publiques ou d'institutions privées chargées de tâches de droit public, à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause (cf. art. 133 CPJA). Par ailleurs, selon l'art. 129 CPJA, les frais de procédure peuvent, d'office ou sur requête, être réduits ou remis lorsque l'exigence de leur paiement serait d'une rigueur excessive, notamment en raison de l'indigence de la partie (let. a), lorsque la requête émane d'une institution privée d'utilité publique (let. b) et lorsque d'autres motifs particuliers le justifient, notamment lorsque la requête était principalement destinée à satisfaire un intérêt public (let. c).

4.1. La recourante fait grief au Tribunal cantonal de n'avoir arbitrairement pas appliqué l'art. 129 let. c CPJA. Elle soutient que la condition de l'intérêt public prévue par cette disposition était remplie en l'espèce, dès lors qu'il y avait un intérêt public pour le Service cantonal à ce que la validité de l'interprétation faite par le Seco de l'art. 29 OLT 2 soit examinée sur territoire fribourgeois. Le Tribunal cantonal aurait partant fait preuve

d'arbitraire en omettant d'appliquer cette disposition, ce qui aboutirait au résultat également arbitraire de mettre à sa charge les frais de procédure, alors qu'elle n'a pas été à l'origine du litige relatif à l'interprétation de l'art. 29 OLT 2, puisqu'elle s'est limitée à se fier de bonne foi aux renseignements et aux décisions que lui avaient fournis d'office le Seco et le Service cantonal au sujet de l'ouverture dominicale des garden center.

4.2. Les travaux préparatoires liés à l'adoption du CPJA ne fournissent pas d'indications quant à la portée à donner à l'art. 129 let. c CPJA (cf. Message n°231 accompagnant le projet de code de procédure et de juridiction administrative du 4 septembre 1990 et les débats parlementaires du Grand Conseil, in Bulletin officiel des séances du Grand conseil, 1991, pp. 230, 996 s. et 1610), et la doctrine ne semble pas avoir procédé à l'interprétation de cette disposition (cf. en particulier Denis Loertscher, La nouvelle procédure administrative fribourgeoise, in RFJ 1992 p. 101; Jacques Ducarroz, La nouvelle juridiction administrative fribourgeoise, in RFJ 1992 p. 135 et Christian Pfammatter, in op. cit.). Cela étant, on peut raisonnablement la comprendre en ce sens que la personne susceptible d'obtenir une remise des frais de procédure est la partie qui poursuit un intérêt public et qui succombe. C'est d'ailleurs en ce sens que le Tribunal cantonal fribourgeois a statué lorsqu'il a procédé à la remise des frais de procédure en faveur de l'association "Pro Fribourg", qui avait perdu son recours contre un plan d'aménagement de détail envisagé par la ville de Fribourg, au motif que cette association poursuivait un but idéal (arrêt du

3 mai 1993, in RFJ 1993, p. 353 consid. 10; cf. également Carlos Jaïco Carranza/Sébastien Micotti, Code de procédure et de juridiction administrative fribourgeois annoté, 2006, ad art. 129 al. 3 CPJA).

Il en découle que, même si le Tribunal cantonal aurait pu retenir une autre solution vu les circonstances du cas d'espèce, le fait de ne pas avoir appliqué l'art. 129 let. c CPJA à la recourante n'est pas insoutenable, dès lors qu'en tant que société anonyme à but lucratif, elle ne saurait prétendre poursuivre un but d'intérêt public. Au demeurant, même si la recourante avait réalisé le critère prévu à l'art. 129 let. c CPJA, il aurait encore fallu qu'elle démontre que le Tribunal cantonal a fait preuve d'arbitraire dans l'application de la loi en ne lui accordant pas de remise des frais de procédure, alors que la formulation potestative de l'art. 129 CPJA (les frais de procédure "peuvent" être réduits ou remis) indique qu'il s'agit là d'une simple faculté, et non pas une obligation de la part de l'autorité qui statue.

Le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal, mal fondé, est partant rejeté en tant qu'il concerne les frais de procédure.

5.

La recourante soutient ensuite que l'arrêt attaqué a arbitrairement violé les art. 132 al. 2 (recte: 1) et 141 al. 1 CPJA en mettant à sa seule charge l'entier de l'indemnité de partie, sans la répartir avec le Service cantonal, alors que ces dispositions auraient dû amener le Tribunal cantonal à procéder à une répartition de ce montant entre eux.

5.1. Selon l'art. 141 al. 1 CPJA, l'indemnité de partie est mise à la charge de la ou des parties qui succombent. Lorsque plusieurs parties sont tenues au paiement de l'indemnité, la répartition s'opère conformément à l'art. 132 CPJA, applicable par analogie (sur l'art. 132 al. 1, cf. supra consid. 4). La qualité de partie est définie à l'art. 11 CPJA. Elle inclut en particulier les personnes dont les droits et obligations pourraient être atteints par la décision à prendre (al. 1 let. a) et, dans une procédure de recours, l'autorité qui a pris la décision attaquée (al. 2). Il en découle que l'art. 141 al. 1 CPJA est également applicable à l'autorité qui a pris la décision attaquée. Par ailleurs, le CPJA ne contient pas, dans son chapitre consacré à l'indemnité de partie, de norme comparable à l'art. 133 CPJA qui excepte les collectivités publiques des frais de procédure à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause (cf. supra consid. 4), ni de renvoi à cette dernière disposition qui serait applicable par analogie. La collectivité publique qui succombe est donc susceptible de devoir verser une indemnité à la partie qui a obtenu gain de cause (cf. en ce sens Pfammatter, in op. cit., p. 128). Cet auteur, cité par la recourante, précise que cette règle s'applique même si d'autres parties adverses déboutées sont débitrices de l'indemnité de procédure, le CPJA ne connaissant pas de règle comparable à celle de l'art. 64 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), selon laquelle les dépens ne sont mis que subsidiairement à la charge de la collectivité publique désavouée (op. cit., eo loco).

5.2. En l'espèce, le Service cantonal avait, comme la recourante, qualité de partie dans la procédure devant le Tribunal cantonal, au terme de laquelle il a, comme celle-ci, succombé, le recours des Syndicats ayant été admis. Le Tribunal cantonal devait en conséquence mettre également à la charge du Service cantonal l'indemnité de partie, en application de l'art. 141 al. 1 CPJA, et procéder à une répartition de ce montant entre les deux parties succombantes, conformément à l'art. 132 al. 1 CPJA. En omettant d'effectuer une telle répartition, en violation manifeste et partant arbitraire du droit cantonal, l'arrêt attaqué a conduit au résultat également arbitraire de mettre à la seule charge de la recourante le montant de 8'917 fr. 25 dû à titre d'indemnité de partie. Un tel résultat est d'autant plus choquant qu'il ressort des faits de la cause que c'est le Service cantonal qui a, en quelque sorte, initié la procédure en informant la recourante en 2012 qu'elle pourrait désormais ouvrir le dimanche sans autorisation spéciale, et qu'au cours de la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, la recourante s'est contentée d'appuyer la position du Service cantonal face aux Syndicats recourants. Le grief d'arbitraire formé par la recourante s'avère partant fondé en ce qui concerne l'indemnité de partie.

6.

Ce qui précède conduit à l'admission partielle du recours. Le chiffre III du dispositif de l'arrêt attaqué doit être annulé en tant qu'il met à la seule charge de la recourante l'indemnité de partie par 8'917 fr. 25 et l'arrêt attaqué confirmé pour le surplus.

Dans la mesure où l'art. 132 al. 1 CPJA prévoit que la répartition des frais entre les parties succombantes dépend de leur intérêt à la procédure et du sort fait à leurs conclusions, ce qui confère une liberté d'appréciation au Tribunal cantonal, la Cour de céans n'effectuera pas elle-même la répartition de l'indemnité de partie de 8'917 fr. 25 entre la recourante et le Service cantonal, mais renverra la cause au Tribunal cantonal pour qu'il y procède.

7.

Compte tenu de l'issue du litige, des frais judiciaires réduits seront mis à la charge de la recourante (art. 66 al. 1 LTF). En tant qu'il succombe partiellement, le canton de Fribourg lui versera des dépens correspondants (art. 68 al. 1 LTF), aucun frais n'étant mis à la charge de ce canton et aucun dépens ne lui étant alloué (art. 66 al. 4 et 68 al. 3 LTF).

B._____ et C._____ SA n'étant pas intervenus dans la procédure, aucun frais n'est mis à leur charge ni aucun dépens ne leur est alloué (cf. ATF 130 III 571 consid. 6 p. 578 a fortiori).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis. Le chiffre III de l'arrêt du 11 novembre 2014 du Tribunal cantonal est annulé en tant qu'il met à la seule charge de la recourante l'indemnité de partie par 8'917 fr. 25. La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il procède à une répartition de ce montant dans le sens des considérants. Le recours est rejeté et l'arrêt confirmé pour le surplus.

2.

Des frais judiciaires réduits, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le canton de Fribourg versera à la recourante une indemnité de 1'000 fr. à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Service public de l'emploi, à B._____, au C._____ SA, au mandataire des syndicats UNIA et Syna Syndicat interprofessionnel et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative.

Lausanne, le 28 mai 2015

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Zünd

La Greffière : Vuadens