



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2010-130

Arrêt du 28 septembre 2012

I^E COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Présidente: Marianne Jungo
Juges: Christian Pfammatter, Gabrielle Multone
Greffier-stagiaire: Philippe Tena

PARTIES

A. _____, recourant, représenté par Me Christian Delaloye, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée

OBJET

Agents des collectivités publiques

Recours du 28 octobre 2010 contre la décision du 21 septembre 2010

c o n s i d é r a n t e n f a i t

que A._____ a été engagé en qualité d'inspecteur auprès de la Police cantonale en 2005 et qu'au mois d'octobre 2008, il a été élu président ad intérim de l'Association du personnel de la police de sûreté (ci-après: APPS), puis président dès le 2 juillet 2009;

que, par courrier du 18 septembre 2008, les policiers de la sûreté, en civil, ont été informés qu'ils allaient être équipés d'une veste uniforme; l'APPS a contesté auprès du Chef de la police de sûreté le port obligatoire de ce vêtement ainsi que le coût de son acquisition parce qu'il était mis à la charge des policiers;

qu'après avoir rencontré le Chef de la police de sûreté et le Commandant de la Police cantonale (ci-après: le Commandant), l'APPS a demandé qu'une décision motivée relative au financement de la veste soit prise;

que, le 27 novembre 2008, l'APPS a tenu une assemblée générale extraordinaire, au cours de laquelle une large majorité a décidé de se battre pour éviter que le prix de la veste ne soit prélevé sur les indemnités d'habillement;

que les policiers ont été convoqués à une séance d'essayage pour le 24 mars 2009. Le 23 mars 2009, le comité de l'APPS a envoyé un e-mail à ses membres pour leur proposer de ne pas se rendre à cette séance, l'association ne pouvant accepter que cette pièce d'équipement soit introduite avant que toutes les voies aient été explorées pour éviter que son prix ne soit mis à charge des policiers. Le 24 mars 2009, le Chef de la police de sûreté a envoyé un e-mail aux chefs de brigades pour les informer que la procédure d'essayage était maintenue et que le message de l'APPS pouvait être qualifié d'incitation à rébellion;

que, le 5 mai 2009, le Commandant a signifié A._____ qu'il ne pourrait pas prendre part à un séminaire de formation à l'étranger avec le groupe B._____, du 23 au 25 juin 2009. Par courrier du 5 juin 2009, l'intéressé a demandé au Commandant de renoncer à ce qu'il estimait être une sanction non prévue par le droit disciplinaire. Par lettre du 16 juin 2009, le Commandant a confirmé sa décision, motif pris que l'intéressé avait signé l'e-mail du 23 mars 2009 incitant les membres de l'APPS à la désobéissance, soit au refus d'essayage;

que, par mémoire du 26 juin 2009, A._____ a déposé auprès de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après: la Direction) une action en constatation et en cessation de l'atteinte à sa personnalité, fondée sur l'art. 130 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1). Il a conclu à ce que cette atteinte soit constatée et à ce qu'ordre soit donné au Commandant, sous la menace de l'art. 292 du Code pénal suisse (CP; RS 311.0), de cesser et de s'abstenir de toutes nouvelles atteintes;

qu'à l'appui de ses conclusions, il a fait valoir une violation de ses droits syndicaux. Il a notamment rappelé qu'au lieu de recevoir une décision motivée quant au financement de l'uniforme, qui avait été demandée par l'APPS, les membres de la police de sûreté ont été enjoins d'aller essayer la veste du jour au lendemain. Le comité de l'APPS, mandaté expressément par ses membres lors de l'assemblée générale extraordinaire pour résister au paiement des vestes par prélèvement sur les indemnités, a demandé aux membres, par e-mail, de ne pas assister à cet essayage. Ce courrier ne contenait toutefois ni

menace ni contrainte. L'intéressé a encore souligné qu'il estimait être le propre d'une association de faire valoir ses droits de façon décidée. Par contre, l'ordre de procéder à l'essayage était, selon lui, une provocation de l'état-major et une tentative de faire rentrer dans le rang toutes personnes ayant une idée dissidente. Il a affirmé que les agissements du comité de l'APPS, et en particulier de son président, ne peuvent d'aucune façon justifier une procédure disciplinaire. En outre, la sanction consistant à lui refuser l'autorisation de se rendre à l'étranger est illégale dans la mesure où le droit disciplinaire des art. 25 et 26 de la loi sur la police cantonale (LPol; RSF 551.1) ne connaît que les sanctions du blâme et de l'amende;

que, le 25 novembre 2009, le Commandant a écrit à A._____ pour l'aviser que, compte tenu des circonstances, il n'ouvrirait pas de procédure administrative mais qu'en revanche, il tiendrait compte de son comportement dans le cadre de l'évaluation 2009. Celle-ci, établie le 15 février 2010, a ainsi comporté la note 2 sous la rubrique "Respect des principes déontologiques de la charte";

que, par décision du 23 mars 2010, la Direction a rejeté la plainte de A._____. Elle a retenu que les ordres de service ainsi que les mesures d'organisation et de fonctionnement internes prises par les chefs de service relèvent de l'art. 5 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et ne constituent pas des décisions susceptibles de recours. De plus, l'art. 130 LPers vise les atteintes à la personnalité, spécialement les harcèlements sexuels et psychologiques. Le fait que A._____ n'ait pas été inclus dans la délégation de la Police cantonale participant à un déplacement professionnel était un acte de commandement, soit une mesure interne, et n'était en aucun cas constitutif de harcèlement ou d'une autre atteinte à sa personnalité ou encore de traitement irrespectueux ou inéquitable. Le comportement de A._____, incitant les membres de l'APPS de ne pas prendre part à l'essayage des vestes, pourrait en revanche constituer un cas d'indiscipline;

que, par mémoire du 4 mai 2010, A._____ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision de la Direction en formulant les mêmes conclusions. Il a soutenu que l'article 130 LPers se réfère à toutes les atteintes à la personnalité et non pas seulement aux harcèlements sexuels et psychologiques. L'intéressé a ainsi reproché à l'autorité intimée de n'avoir pas reconnu qu'il avait été atteint dans ses droits constitutionnels et, plus particulièrement, syndicaux. Il a en outre fait valoir que la décision du Commandant ne relève pas d'un acte de commandement mais d'une mesure de rétorsion tendant à le punir, et que cette punition a été répétée par une évaluation médiocre. Il a maintenu par ailleurs que l'appel du comité de l'APPS à ne pas participer à l'essayage des vestes se justifiait du moment que la décision formelle attendue du Commandant, relative au financement de la veste, n'avait toujours pas été prise. C'est dans ce cadre que notamment son président a demandé aux membres de ne pas assister à l'essayage, suivant en cela le mandat que lui avait confié l'assemblée générale extraordinaire. A._____ a également affirmé que, par cette action, l'APPS n'avait nullement porté atteinte au bon fonctionnement de la police;

que, dans ses observations du 7 juin 2010, la Direction a conclu au rejet du recours. Elle a soutenu qu'au vu des travaux préparatoires, l'article 130 LPers vise essentiellement les cas de harcèlement sexuel et psychologique. Elle a en outre posé la question de savoir si le mémoire du 26 juin 2009 de l'intéressé ne constituait pas une simple plainte, au sens de l'art. 112 CPJA, auquel cas la voie du recours serait fermée. Par ailleurs, elle a rappelé que le droit du personnel de l'Etat à être consulté est circonscrit à l'art. 123 LPers, et que ce droit peut être exercé par les partenaires reconnus à l'article 128 al. 1 LPers. Dans le

cas de la prise en charge des coûts de la veste, l'APPS a pu exercer ses droits syndicaux en contestant la décision de financement prise par la Police cantonale et en indiquant sa position au Commandant. Cependant, les compétences de l'association ne l'autorisaient pas à inciter ses membres à opérer un refus d'ordre d'essayage. Un tel refus a constitué à son sens une violation des devoirs de service et pourrait être tenue pour une incitation à faire grève, ce qui est interdit par l'article 68 LPers;

que, le 12 juillet 2010, A._____ a maintenu ses arguments. En ce qui concerne la nature juridique de la décision du Commandant, il a souligné que celle-ci a été prise dans un but purement répressif et qu'elle ne peut pas être tenue pour une simple mesure d'organisation. Il a encore noté que l'autorité intimée a utilisé les termes de "incitation à rébellion" et "incitation à faire grève" alors que, jusqu'à présent, les prétendus grévistes n'ont pas été dénoncés pour violation de l'article 68 LPers;

qu'entre-temps, suite à un compromis trouvé avec l'APPS, la Direction a décidé de répartir les frais d'acquisition de la veste par moitié à la charge de l'Etat et par moitié à la charge des policiers;

que, par décision du 21 septembre 2010, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de A._____. Tout en reconnaissant à l'APPS et son comité un rôle de partenaire de même que, notamment, le droit de s'opposer au mode de financement de l'uniforme - opposition qui a finalement conduit à une solution de compromis, l'Etat prenant à sa charge la moitié des frais - il a considéré que l'e-mail du 23 mars 2009, demandant aux membres de l'APPS de ne pas assister à la séance d'essayage, devait être qualifié d'incitation à la désobéissance, la convocation à cette séance étant un ordre de service. Il a dès lors estimé que l'intéressé avait pu exercer ses droits syndicaux mais que sa liberté syndicale de collaborateur de l'Etat était limitée par son devoir de fidélité et son obligation d'obéissance. Dans ce contexte, le Commandant pouvait tenir compte de la violation de ces devoirs, estimer que la confiance était rompue et refuser au collaborateur - qui ne disposait d'aucun droit à cet égard - la possibilité de participer au déplacement à l'étranger à des fins de formation. Le Conseil d'Etat a aussi estimé que la décision du Commandant n'était pas soumise au CPJA, d'une part, et que, d'autre part, elle n'a pas constitué une mesure de rétorsion mais le simple constat que le policier ne jouissait plus de la confiance de ses supérieurs. Enfin, ce comportement pouvait, dans de telles circonstances, être pris en considération dans le cadre de l'évaluation 2009. Le Conseil d'Etat a par conséquent réfuté les critiques de l'intéressé lorsqu'il affirme qu'il y a eu sanction disciplinaire ou encore atteinte à sa personnalité. Il a encore ajouté que la convocation à l'essayage n'était pas critiquable et faisait partie des actes de commandement ou ordres de services que tout collaborateur est tenu de suivre selon son obligation d'obéissance;

qu'agissant le 28 octobre 2010, A._____ a saisi le Tribunal cantonal d'un recours contre la décision du Conseil d'Etat, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, à ce que l'atteinte à sa personnalité soit constatée et à ce qu'ordre soit donné au Commandant, sous la menace de l'art. 292 CP, de cesser et de s'abstenir de toutes atteintes à sa personnalité. A l'appui de ses conclusions, il fait valoir une violation de son droit d'être entendu dans la mesure où il n'a pas pu consulter le dossier et le préavis du Ministère public à l'intention du Conseil d'Etat. Par ailleurs, il invoque une violation de l'art. 25 LPol, son éviction de la délégation devant se rendre à l'étranger pour suivre un séminaire de formation - laquelle constituait à son avis une mesure de rétorsion destinée à le punir d'avoir exercé son rôle de syndicaliste - étant illégale puisque cette sanction n'est prévue par aucune disposition légale. Le recourant se plaint en outre de la violation

de l'art. 130 LPers pour avoir été accusé "d'incitation à rébellion", ce qui serait infamant et diffamatoire pour un inspecteur de police. Enfin et surtout, il estime que ses droits syndicaux ont été bafoués lorsqu'on lui reproche une "incitation à la désobéissance" pour avoir suggéré aux membres de l'APPS un refus d'essayage avant que la question du paiement de la veste n'ait été résolue. Il affirme que l'ordre de procéder à cet essayage a constitué une tentative - en l'espèce aboutie - de faire rentrer dans le rang toute personne ayant une opinion différente de celle du Commandant. Cela étant, il répète que la suggestion de l'APPS n'a d'aucune façon nui à la bonne exécution des missions de la police, telles que prévues par l'art. 2 LPol;

que, dans ses observations circonstanciées du 14 décembre 2010, l'autorité intimée a conclu au rejet du recours. Elle estime notamment qu'en appelant à ne pas prendre part à l'essayage de la veste, dont le port n'était pas contesté, le recourant a violé son obligation d'obéissance à l'égard d'un ordre de service, laquelle découle du devoir de fidélité fixé à l'art. 56 LPers. Dans ces conditions, les griefs du recourant ne seraient pas fondés, ce d'autant plus que celui-ci - qui ne jouissait plus de la confiance de son supérieur à raison de ces faits - ne disposait d'aucun droit à être affecté à un voyage de formation. Dans un rapport de subordination fonctionnelle, un ordre donné se doit d'être respecté et ne peut en aucun cas constituer une atteinte à la personnalité;

que, le 25 février 2011, le recourant a produit ses contre-observations et maintenu ses conclusions et, le 19 avril 2011, le Conseil d'Etat a adressé ses ultimes remarques et confirmé ses prises de position;

que, le 1^{er} mars 2012, A._____ a produit une évaluation de ses prestations attestant qu'il répond aux exigences de sa fonction;

que, le 22 août 2012, après avoir consulté le dossier, il a adressé une dernière détermination sur laquelle le Conseil d'Etat a pris position, le 12 septembre 2012;

e n d r o i t

que le recours de A._____, interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA) - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA en relation avec l'art. 132 al. 2 LPers (cf. aussi art. 16 LPol). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites;

que, selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner, en l'espèce, le grief d'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA);

qu'en vertu de l'art. 28 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), 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 (al. 1). Les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation (al. 2). La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation (al. 3). La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes (al. 4);

que l'art. 27 de la Constitution du Canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1) reprend les mêmes principes dans un texte quasiment identique;

que par ailleurs, selon l'art. 56 LPers, le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité (al. 1). Le collaborateur ou la collaboratrice planifie et organise son travail et fait preuve d'initiative, dans le but d'atteindre les objectifs fixés (al. 2). Par son comportement, il ou elle se montre digne de la confiance et de la considération que sa fonction, en tant qu'agent ou agente des services publics, lui confère (al. 3);

qu'en contrepartie, l'art. 57 al. 1 let. d LPers impose, notamment, au supérieur hiérarchique de traiter son personnel avec respect et équité;

que l'art. 68 LPers interdit au collaborateur ou à la collaboratrice de faire grève ou d'inciter d'autres collaborateurs ou collaboratrices à faire grève;

que l'art. 122 LPers prévoit que, dans les limites de la Constitution fédérale, le droit d'association est garanti au collaborateur ou à la collaboratrice; en outre, en vertu de l'art. 123 LPers, le personnel a le droit d'être consulté et informé préalablement sur les projets de dispositions légales et sur les projets de décisions de portée générale qui le concernent (al. 1). Le personnel est consulté par l'intermédiaire des Directions, des établissements et des services ainsi que par l'intermédiaire des associations de personnel (al. 2). La procédure de consultation est en principe écrite. Le délai est fixé au minimum à deux mois. Toutefois, pour les mesures périodiques résultant par exemple de l'application de l'article 81, le mode de consultation peut être oral et se dérouler dans un délai plus bref (al. 3);

que l'art. 128 LPers précise 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, l'Etat reconnaît comme partenaires la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, l'Association des magistrats et cadres supérieurs, 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);

que le Tribunal fédéral a rappelé, dans un arrêt de principe (ATF 129 I 113), que la liberté syndicale comporte notamment le droit pour les syndicats de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives. Un tel droit n'existe toutefois pas tel quel dans la fonction publique, où les conditions de travail sont réglées par voie législative, ce qui a pour effet de conférer à l'Etat le double rôle de puissance publique (législateur) et d'employeur. Or, le pouvoir législatif est un attribut essentiel de la souveraineté de l'Etat, si bien que les consultations et négociations effectuées durant le processus d'élaboration d'une loi ne sauraient lier définitivement le législateur. Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, au niveau réglementaire; en effet, même s'il peut discuter (ou même négocier) certaines modalités d'application de textes légaux, l'exécutif ne peut exercer ses compétences que dans le cadre délimité par le législateur (consid. 3.1 p. 121-122) (...) Que des négociations entre syndicats et pouvoirs publics ne lient pas le législateur ne signifie cependant pas que les syndicats de la fonction publique ne puissent se faire entendre au sujet du statut et des conditions de travail de leurs membres (consid. 3.2 p. 122) (...) Sous certaines conditions, tenant en particulier à la représentativité des syndicats et à leur obligation de loyauté, ceux-ci sont en droit de représenter leurs membres employés de la fonction publique; de ce point de vue, ils

apparaissent comme des interlocuteurs valables et "obligatoires" des pouvoirs publics. Il ne s'ensuit pas que les syndicats puissent tirer de l'art. 28 al. 1 Cst. le droit de participer à l'élaboration des projets de lois et de règlements concernant les conditions de travail de leurs membres; la reconnaissance d'un tel droit se heurterait en effet à la souveraineté de l'Etat en matière législative et réglementaire. Même si leur avis ne lie pas les autorités, en particulier le législateur, les syndicats du secteur public ont toutefois le droit d'être entendus sous une forme appropriée en cas de modifications significatives - législatives ou réglementaires - touchant le statut de leurs membres (consid. 3.4 p. 123-124);

que par ailleurs, ce même arrêt précise que le fait que le syndicat concerné par cette procédure ait manifesté sa désapprobation avec l'accord sur la base duquel les projets réglementaires devaient être élaborés, en ne le signant pas, ne permet nullement de lui faire le reproche d'avoir adopté un comportement contraire aux règles de la bonne foi ou d'avoir pratiqué une politique d'obstruction. Il est au contraire dans la nature des relations entre employeurs et syndicats que des divergences de vues plus ou moins profondes puissent se manifester et séparer les partenaires sociaux, les intérêts des uns et des autres ne se recoupant pas nécessairement. Les syndicats tirent d'ailleurs précisément leur raison d'être de la qualité qui leur est reconnue de représenter et de défendre les intérêts de leurs membres vis-à-vis notamment de l'employeur soit, dans le secteur public, de l'Etat. C'est donc un corollaire essentiel de la liberté syndicale considérée sous sa composante collective, que le droit pour les syndicats d'exprimer et de soutenir librement des idées et des opinions en vue de la défense des intérêts de leurs membres (...) Afin qu'un tel droit puisse effectivement être exercé dans le secteur public, l'Etat employeur se doit dès lors, dans ses rapports avec les organisations syndicales, de leur garantir non seulement l'existence, mais aussi l'autonomie et une certaine sphère d'activité (consid. 5.3 p. 124-125) (...) Le procédé de l'autorité intimée, consistant à reléguer le syndicat à un rôle de second plan dans la suite du processus législatif parce qu'il n'a pas ratifié l'accord signé par l'une des organisations faïtières, revient de la part de l'Etat à pratiquer à son endroit une discrimination qui s'apparente, si ce n'est à une mesure de rétorsion, du moins à un moyen de pression inadmissible; tout se passe en effet comme si le droit d'être inclus au sein du Comité de pilotage était subordonné à la condition d'épouser les vues de l'Etat en matière de politique du personnel. Certes le syndicat concerné devait-il s'engager à respecter, dans la suite du processus, aussi bien la lettre que l'esprit de la loi sur le personnel; il ne pouvait ainsi pas, quelles que soient ses vues, chercher à remettre en cause des options clairement choisies par le législateur souverain (cf. consid. 5.4 p. 127);

que le Tribunal fédéral a encore précisé que l'inégalité de traitement relevée dans cet arrêt entre les divers partenaires sociaux ne portait pas seulement atteinte à la liberté syndicale collective en cela qu'elle empêchait le syndicat d'exercer en toute indépendance les prérogatives attachées à cette liberté, en particulier le droit de prendre librement position sur des questions importantes touchant le statut de ses membres. La différence de traitement constatée pourrait en effet aussi 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, risque la désaffection d'une partie de ses membres qui, à tout prendre, pourront lui préférer le syndicat concurrent admis à négocier et à collaborer avec l'employeur. Or, le droit à l'existence est une condition fondamentale de la liberté syndicale collective (cf. consid. 5.5 p. 128);

que pour sa part, la doctrine a encore ajouté que les fonctionnaires de police jouissent certes des droits fondamentaux, notamment de la liberté d'opinion et d'expression, mais ils doivent tolérer, du simple fait de leur fonction, des restrictions accrues à ces droits et libertés, restrictions plus importantes que celles qui s'imposent aux autres individus (...) les syndicats de police (et les membres de la police qui sont des "dirigeants syndicaux") ont le droit de s'exprimer, même de manière critique, sur des affaires ayant trait au statut et aux droits et obligations des fonctionnaires de police, à la condition toutefois qu'ils s'expriment d'abord, en principe, dans le cadre des procédures et dans les formes prévues à cet effet, à l'interne de l'institution de la police. Ils ne peuvent s'adresser au public qu'exceptionnellement et en dernier recours, si et dans la mesure où les diverses procédures internes prévues à cet effet, dûment utilisées, se révèlent inefficaces et inopérantes (P. MAHON/F. MATTHEY, La liberté d'expression et la liberté syndicale des fonctionnaires, notamment de police, en particulier sous l'angle du droit à la critique, *in* Droit public de l'organisation, responsabilité des collectivités publiques, fonction publique, Berne 2008, p. 237 et 240);

que, dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que le recourant remplit les exigences de sa fonction et qu'hormis le message par e-mail que celui-ci a adressé en tant de président du syndicat APPS, le dossier ne fait état d'aucun reproche formulé à son endroit pour d'autres raisons;

que les autorités précédentes admettent qu'en raison de l'envoi de ce message, le recourant a été privé d'un voyage de formation à l'étranger et a reçu une mauvaise notation lors de son évaluation annuelle;

qu'autrement dit, il ressort clairement des faits que c'est uniquement l'activité de nature syndicale du recourant qui a été ainsi mise en cause par sa hiérarchie ou, plus précisément, le mode choisi par celui-ci pour manifester la désapprobation du syndicat;

qu'à cet égard, il faut relever que l'assemblée générale de l'APPS avait donné mandat à son comité de s'opposer au prélèvement du prix de la veste uniforme sur les indemnités versées aux policiers et que le syndicat a usé dans un premier temps des voies ordinaires de négociation, par écrit et par oral;

qu'or, lorsque les faits litigieux se sont produits, la hiérarchie n'avait pas modifié sa position, ni donné suite à une demande de décision formelle à ce sujet; en particulier, lorsque l'essayage de la veste a été exigé des collaborateurs, les négociations entre les partenaires sociaux n'avançaient pas, du moins de l'avis du syndicat;

que pourtant, selon l'art. 4 du règlement concernant l'habillement, l'équipement et l'armement des agents de la Police cantonale (RSF 551.24), en vigueur depuis 1992, les gendarmes qui effectuent régulièrement leur service en civil reçoivent, annuellement, une indemnité d'habillement dont le montant correspond à 80 % de la valeur d'un uniforme complet (al. 1). Les inspecteurs reçoivent une indemnité d'habillement d'un montant identique (al. 2);

qu'aucune disposition ne prévoit d'exception à ce principe ni du reste, à première vue du moins, la possibilité de prélever le prix d'un équipement spécial sur cette indemnité;

qu'au demeurant, les gendarmes et les agents auxiliaires, quant à eux, "reçoivent" leur habillement de base et l'autorité intimée n'a pas affirmé qu'une partie de cet équipement serait à leur charge;

qu'ainsi et au vu de ce qui précède, il faut constater que la contestation du syndicat, par l'action de son président, ne touchait pas à l'élaboration d'une norme mais uniquement à l'application d'un règlement, et que la situation juridique n'était pas d'une clarté évidente;

qu'en tous les cas, dans un tel contexte, l'action syndicale du recourant n'était pas limitée par l'un des attributs essentiels de la souveraineté de l'Etat qu'est son pouvoir législatif mais, s'agissant d'un simple cas d'application d'un règlement, par les restrictions usuelles qui s'imposent aux collaborateurs de droit public et en particulier aux policiers, en tant que gardiens de l'ordre public;

qu'à cet égard, il faut constater que le Canton de Fribourg a fait usage à l'art. 68 LPers de son droit constitutionnel d'interdire aux fonctionnaires de faire grève ou d'inciter à la grève;

qu'en l'occurrence, il est manifeste que le refus d'essayage ou le message suggérant d'opposer un tel refus n'est pas constitutif de grève ou d'incitation à grève, dès lors que cette action n'a eu aucune incidence, ni directe ni indirecte, sur l'accomplissement des missions de la police, lesquelles se sont poursuivies sans aucune opposition; l'autorité intimée ne le nie pas;

que par ailleurs cependant, il n'est par principe pas admissible, du point de vue du devoir de fidélité que tout collaborateur se doit de respecter, de s'opposer à un ordre de la hiérarchie;

que cela étant, il faut retenir que, dans ce cas spécifique, l'APPS et la hiérarchie de la police ont toutes deux manifesté leur détermination sous une forme particulière de communication symbolique, en se focalisant sur l'essayage de la veste soit pour l'imposer soit pour s'y opposer, à un moment où les négociations sur son financement - lequel posait tout de même question - n'avançaient plus et où, de toute évidence, se jouait un rapport de forces;

qu'or, dans cette affaire, si l'APPS n'avait pas manifesté de manière déterminée sa désapprobation, il est vraisemblable - au vu de l'état de ce rapport de forces alors - que le syndicat n'aurait pas obtenu le résultat auquel il est parvenu et qui paraît plus proche de l'esprit du règlement précité;

que dans ces conditions particulières, où surtout il n'avait pas encore été répondu de manière formelle à la demande de l'APPS, et compte tenu du fait qu'il s'agissait d'une action syndicale de portée mineure, les mesures prises à l'endroit du recourant, qui ne cherchait qu'à faire entendre le point de vue exprimé par le syndicat, apparaissent disproportionnées;

qu'elles s'apparentent à un moyen de rétorsion visant à sanctionner une action, sans effet aucun sur l'accomplissement des missions de la police et partant encore admissible, du représentant syndical, lequel n'avait fait que réagir à un ordre de la hiérarchie manifestement désireuse, à ce moment, d'asseoir ainsi un rapport de forces dans l'espace des négociations encore en cours;

qu'il faut dès lors constater qu'elles constituent une atteinte à la liberté syndicale du recourant;

que, dans la mesure où aucun élément ne démontre qu'un tel cas risque de se produire à nouveau, il ne se justifie pas de prononcer l'injonction au Commandant que le recourant a requise;

que le recours est admis dans la mesure qui précède et la décision du Conseil d'Etat doit être annulée pour ce motif;

qu'au vu du sort du recours, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs invoqués;

que le principe de l'atteinte ayant été admis, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 et 133 CPJA);

que le recourant ayant obtenu gain de cause pour l'essentiel, il a droit à une indemnité de partie;

qu'en vertu de l'art. 137 CPJA, seuls ne seront indemnisés que les frais strictement nécessaires à la défense des intérêts liés à la présente instance. Le mandataire du recourant ne peut ainsi obtenir une indemnité qui couvre les frais issus des démarches effectuées antérieurement. Cette indemnité sera dès lors fixée ex aequo et bono conformément aux art. 8 ss du tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) et 65 du règlement sur la justice (RJ; RSF 130.11);

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est partiellement admis. Partant, l'atteinte à la liberté syndicale du recourant est constatée.

La décision du 21 septembre 2010 est par conséquent annulée sur ce point; pour le reste, elle est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance versée par le recourant, par 800 francs, lui est restituée.

III. Une indemnité de partie par 2'500 francs (TVA non comprise), à charge de l'Etat, est allouée à Me Christian Delaloye.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant 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).

Givisiez, le 28 septembre 2012/gmu

Le Greffier-stagiaire:

La Présidente: